



**КОНСУЛЬТАТИВНЫЙ
СОВЕТ ПО ИНОСТРАННЫМ
ИНВЕСТИЦИЯМ**

**XXXV ПЛЕНАРНОЕ ЗАСЕДАНИЕ
КОНСУЛЬТАТИВНОГО СОВЕТА
ПО ИНОСТРАННЫМ
ИНВЕСТИЦИЯМ В РОССИИ**

18 октября 2021 года





Консультативный совет по иностранным инвестициям в России

Тридцать пятое заседание, 18 октября 2021 года

СОДЕРЖАНИЕ

1. ВОПРОСЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ РАБОЧИХ ГРУПП	3
1. Развитие цифровой, низкоуглеродной и наукоемкой экономики	3
2. Локализация и региональное развитие	20
3. Совершенствование налогового и таможенного законодательства и администрирования	31
4. Развитие потребительского рынка и техническое регулирование	44
5. Развитие здравоохранения и фармацевтической отрасли	62
6. Развитие банковского сектора и финансовых рынков России	87
7. Природные ресурсы и экология	108

1. ВОПРОСЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ РАБОЧИХ ГРУП

Консультативный совет по иностранным инвестициям в России

1. Развитие цифровой, низкоуглеродной и наукоемкой экономики

Вопрос 1. Проблемные аспекты внедрения «зелёных сертификатов» в российской энергетике с точки зрения энергопотребителей — производителей товаров повседневного спроса: на примере перевода предприятий Юнилевер Русь на 100% электроэнергию из ВИЭ (2018-2019).

К 01.09.2019 все предприятия Unilever на пяти континентах (кроме Австралии и Новой Зеландии) переведены на работу на сетевой электроэнергии из 100% ВИЭ — в большей степени, за счёт международных «зеленых сертификатов» (Renewable Energy Certificates), свободных двусторонних договоров (СДД) с компаниями, генерирующими ВИЭ, на оптовом рынке, а также собственной генерации на новых предприятиях.

При этом, в отсутствие законодательно оформленной системы (правил) обращения таких сертификатов на территории Российской Федерации (её одобрение ожидается к апрелю 2020 года), ООО Юнилевер Русь как участник оптового рынка электроэнергии и мощности решало эту задачу через АО Мосэнергосбыт, которое заключило в наших интересах свободные двусторонние договоры купли-продажи электроэнергии на оптовом рынке (СДД) с поставщиками ВИЭ с чёткой привязкой групп точек поставки (ГТП) поставщика (конкретных электростанций, работающих на энергии ветра или солнца — в нашем случае, Fortum и Хевел) к ГТП покупателя (конкретным производственным площадкам ООО Юнилевер Русь — в Санкт-Петербурге, Туле, Екатеринбург и Омске), а также объёмов закупки такой электроэнергии, типов электростанций поставщиков и видов ВИЭ. В настоящее время цена приобретения «зелёной» электроэнергии в наших СДД является премиальной к цене электроэнергии, складывающейся на оптовом рынке, что, при фиксированном объёме закупки, по сути, закладывает и структурирует основы уверенного спроса для генераторов ВИЭ на будущее.

Описанная схема признана и верифицирована как нашими международными аудиторами, так и российскими экспертами (комитет по экологии и природопользованию РСГПП) с замечанием, что необходимы гарантии однократной продажи «зелёной энергии» генерирующей компанией и (или) энергоснабжающей организацией. Такую гарантию может дать переоформление (передача) зелёных сертификатов с отражением факта передачи в реестре сертификатов. При этом такой реестр должен быть предметом жёсткого внешнего аудита с тем, чтобы избежать нежелательного риска многократной передачи одних и тех же сертификатов внутри реестра.

Необходимость скорейшего внедрения системы "зелёных сертификатов" признаётся как генерирующими, так и потребляющими электроэнергию компаниями. В 2019 году «Советом Рынка» была разработана концепция такой системы, а после этого Министерством экономического развития РФ был разработан и вывешен на публичное обсуждение проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об электроэнергетике» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением зеленых сертификатов».

Рекомендации:

По мнению рабочей группы КСИИ, предложенный законопроект нуждается в уточнении для того, чтобы при внедрении системы «зеленых сертификатов» были соблюдены следующие важные принципы:

- добровольность участия в системе обращения «зелёных сертификатов» как для производителей, так и для потребителей «зеленой энергии»;
- независимость между собой системы обращения «зелёных сертификатов» и других мер поддержки «зеленой энергии»;
- отсутствие у сертификатов свойств торгуемых на бирже ценных бумаг (такие риски существуют, поскольку в законопроекте предусмотрено проведение электронных торги для реализации «зелёных сертификатов»);
- совместимость с действующей международной системой обращения «зелёных сертификатов».

Вопрос 2. О регулировании выбросов парниковых газов.

В настоящее время (август 2021 г.), в соответствии с распоряжением Правительства № 2344-р от 03.11.2016 г. Минэкономразвития подготовило и направило на согласование в федеральные органы исполнительной власти обновленную «Стратегию долгосрочного развития РФ до 2050 года с низким уровнем выбросом парниковых газов» (далее – Стратегия); кроме того, получил одобрение и опубликован, федеральный закон № 1116605-7 «Об ограничении выбросов парниковых газов» (далее – ФЗ Об ограничении выбросов ПГ), разработка которого производилась Минэкономразвития России в соответствии с поручением Президента Российской Федерации от 11 ноября 2019 г. № Пр-2323 и пункта 7 плана реализации комплекса мер по совершенствованию государственного регулирования выбросов парниковых газов и подготовки к ратификации Парижского соглашения, принятого 12.12.2015 21-й сессией Конференции Сторон Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 03.11.2016 № 2344-р.

Рабочая группа считает важными и позитивными изменения, принятые в актуальных версиях документов. Измененная трактовка определения парниковых газов (далее – ПГ) ФЗ Об ограничении выбросов ПГ позволит относить к сфере регулирования не только наиболее распространенные ПГ (двуокись углерода, метан), как это было ранее, но и другие ПГ – эквиваленты CO₂ (закись азота, гексафторид серы, гидрофторуглероды, перфторуглероды, ряд гидрохлорфторуглеродов).

Следует отметить, что несмотря на ряд положительных изменений, ФЗ Об ограничении выбросов ПГ носит исключительно рамочный и во многом компромиссный характер, не содержит конкретных мер для создания заявленных целей, способствующих устойчивому развитию с низким уровнем выбросов парниковых газов и повышению конкурентоспособности экономики России в условиях глобального перехода к экономике устойчивого развития. Достижение заявленных целей Стратегии возможно только в случае, если Правительство Российской Федерации отдельными НПА реализует полномочия, отнесенные ФЗ Об ограничении выбросов ПГ к его компетенциям.

Кроме того, актуальная версия Стратегии в ее базовом сценарии, на наш взгляд, хоть и ставит перед собой цель сократить накопленный с 2021 по 2050 год объем чистой эмиссии парниковых газов в Российской Федерации до более низких значений по сравнению с показателями Европейского союза, по-прежнему, не ставит перед собой амбициозных целей по сокращению чистой эмиссии. В случае принятия Стратегии в ее текущей редакции, отсутствие амбициозных целей по сокращению эмиссии парниковых газов будет негативно влиять на все связанные нормативные акты – если нет стратегической цели снижать эмиссию, значит не будет мотивов вводить регулирование, ограничивающее выбросы парниковых газов и/или стимулирующее низкоуглеводную экономику.

КСИИ поддерживает необходимость принятия Стратегии и ФЗ Об ограничении выбросов ПГ, но предлагает предусмотреть более амбициозные цели по снижению выбросов парниковых газов к 2050 г. Отсутствие четких и амбициозных целей по снижению прямой эмиссии парниковых газов, в перспективе, ограничивает возможности вхождения Российской Федерации в группы экономических, технологических и экологических лидеров на мировом и региональном уровнях и несет риски новых ограничений в международном сотрудничестве.

По мнению компаний членов КСИИ следует уделить особое внимание регулятора к проблематике ввода в обращение высокопарниковых газов (далее – ВПГ).

Необходимость принятия дополнительных мер государственной поддержки, направленных на снижение выбросов ВПГ – газов с крайне высокими показателями эквивалента CO₂, продиктована ратификацией Российской Федерацией поправки к Монреальскому протоколу по веществам, разрушающим озоновый слой (т.н. «Кигалийской поправки»). Ратификация подтверждает долгосрочную потребность в создании механизмов государственного регулирования, направленных на снижение использования гидрофторуглеродов, которые также отнесены к парниковым газам в соответствии с Приложением А к Киотскому протоколу (далее – Приложение).

В соответствии с вышеуказанным Приложением к парниковым газам, помимо диоксида углерода, относятся гидрофторуглероды (ГФУ), перфторуглероды (ПФУ), а также ряд гидрохлорфторуглеродов (ГХФУ), метан (CH₄), закись азота (N₂O), гексафторид серы (SF₆). Ущерб от них окружающей среде в эквиваленте CO₂ крайне высок, например, выброс одной тонны 23-го хладона (ГФУ) равносителен выбросу почти 15 тысяч (!) тонн диоксида углерода.

С учетом того, что ВПГ отличные от CO₂, метана и закиси азота, в подавляющей массе, импортируются в Россию, как самостоятельные продукты или в составе других, более сложных продуктов, т.е. вводятся в оборот, представляется целесообразным ввести отдельные нормы, регулирующие ввод в оборот и потребление или использование ВПГ. Такой подход позволит государству приступить к активному регулированию эмиссии ПГ, не затрагивая экономические интересы наиболее чувствительных к регулированию выбросов CO₂ отраслей российской промышленности.

С 1 апреля 2021 г. перечень регулируемых веществ Постановления Правительства РФ от 24 марта 2014 г. № 228 «О мерах государственного регулирования потребления и обращения веществ, разрушающих озоновый слой» дополнен списком F, включающим в себя полный перечень ГФУ (являются ВПГ). Кроме того, издан приказ Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации № 8 от 12.01.2021 г. "Об установлении на 2021-2036 годы допустимых ежегодных объемов потребления в Российской Федерации регулируемых веществ, включенных в список F перечня веществ, разрушающих озоновый слой, обращение которых подлежит государственному регулированию, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24 марта 2014 г. № 228 "О мерах государственного регулирования потребления и обращения веществ, разрушающих озоновый слой", выраженных в эквиваленте СО-2" (Зарегистрирован Минюстом за № 62808 18.03.2021 г. и вступил в силу с 29.03.2021 г., далее – Приказ об ограничении потребления веществ списка F).

КСИИ поддерживает расширение списка регулируемых веществ Списком F и издание Приказа об ограничении потребления веществ Списка F, но, в тоже время, отмечает, что текущая версия проекта Постановления Правительства «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 24 марта 2014 г. № 228 «О мерах государственного регулирования потребления и обращения веществ, разрушающих озоновый слой» (ID 02/07/06-21/00117236, создан 23.06.2021 г.) не содержит норм направленных на ограничение ввода в оборот ВПГ, а сосредоточена лишь на учете количества вводимых в оборот вредных веществ. Сам факт определения целевых показателей по ограничению потребления ГФУ и точный учет их количества не смогут привести к снижению их потребления. Для достижения целевых показателей Приказа об ограничении потребления веществ Списка F считаем необходимым дополнить основную часть Постановления Правительства РФ от 24 марта 2014 г. N 228 положениями, которые бы прямо способствовали ограничению потребления и учитывали особенности введения в оборот веществ Списка F, как это уже сделано для регулируемых веществ остальных списков.

Кроме того, для достижения заявленных целей считаем важным решение вопроса о введении симметричного регулирования в странах Евразийского экономического союза и предлагаем инициировать переговоры на эту тему со странами-участниками.

Рекомендации:

1. Рекомендовать пересмотреть базовый сценарий «Стратегии долгосрочного развития РФ до 2050 года с низким уровнем выбросом парниковых газов» и предусмотреть амбициозную цель снижения объема выбросов парниковых газов;

2. Дополнить основную часть Постановления Правительства РФ от 24 марта 2014 г. N 228 «О мерах государственного регулирования потребления и обращения веществ, разрушающих озоновый слой» положениями, которые бы способствовали ограничению потребления и учитывали особенности введения в оборот и использования веществ Списка F.

3. Разработать поправки и обеспечить внесение изменений в Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» и других нормативных актов в части дополнения их положениями о регулировании введения в оборот высокопарниковых газов в соответствии с определением принятой Россией Кигалийской поправкой к Монреальскому протоколу.

Вопрос 3. О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации в части установления гарантий женщинам, работающим в сельской местности.

Федеральным законом от 12 ноября 2019 года № 372-ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации в части установления гарантий женщинам, работающим в сельской местности» (далее – Закон) закреплено право женщин, работающих в сельской местности, на 36-часовую рабочую неделю (если меньшая продолжительность рабочей недели не предусмотрена иными законодательными актами) с сохранением заработной платы в том же размере, что и при полной рабочей неделе.

Законом введены социальные гарантии для женщин, ранее утвержденные постановлением Верховного Совета РСФСР от 1 ноября 1990 № 298/3-1 «О неотложных мерах по улучшению положения женщин, семьи, охраны материнства и детства на селе» (далее – Постановление), главной целью которого являлось увеличение показателя рождаемости в селах, что следует из преамбулы Постановления: «Верховный Совет РСФСР, придавая важное значение решению проблем семьи, охраны материнства и детства, учитывая особую кризисную демографическую ситуацию в сельской местности, и во исполнение решений I Съезда народных депутатов РСФСР в качестве первого этапа комплексной программы по охране материнства и детства в Республике постановляет:». Кроме того, в Постановлении подразумевались конкретные виды деятельности (растениеводство, животноводство, птицеводство и рыбные промыслы), выполнение которых давало право на получение льгот. То есть льготы получали только женщины, занятые в сельском хозяйстве. На тот период это было понятно и обоснованно: высокая доля ручного труда, тяжелые условия, в том числе, погодные.

Отмечая определенную обоснованность сохранения льгот и переносы их в ТК РФ, мы считаем, что дословное копирование норм тридцатилетней давности в ТК РФ без учета изменений, произошедших за это время с условиями и характером труда, с обеспечением безопасности трудящихся, без учета технологического развития, сокращения доли ручного труда и других параметров, может привести к существенному ухудшению инвестиционного климата Российской Федерации в целом, а также к негативным последствиям для рынка труда.

В принятом Законе нет никаких дополнительных деталей и критериев, которые бы могли очертить конкретный и четкий круг женщин, которым полагаются льготы, за исключением термина «сельская местность» – однозначного определения которому нет в действующем законодательстве Российской Федерации.

Кроме того, Закон оказывает непосредственное регулирующее воздействие на бизнес (вынуждает пересматривать графики рабочих смен на производствах, искать дополнительных сотрудников, чтобы сохранить прежний уровень производительности труда и т.д.), оценка которого при принятии и разработке Закона не проводилась.

В том числе, Закон совершенно не учитывает достаточно давно сложившегося тренда на улучшение экологической обстановки в городах путем переноса производств за их границы. Фактически закон косвенно стимулирует ухудшение городской экологии, так как при размещении производства за пределами границ городских населенных пунктов предприниматели вынуждены нести постоянные дополнительные расходы помимо тех, которые необходимы для непосредственного переноса производства или его строительства в сельской местности с нуля.

Что касается предоставления льгот всем женщинам, которые работают за пределами городов, то эта мера в первую очередь приведет к росту женской безработицы, так как работодателям будет выгоднее принимать на работу мужчин, на которых льготы по каким-то причинам не распространяются (что можно считать своего рода дискриминацией), и которые за ту же заработную плату будут работать не 36, а 40 часов в неделю.

Закон также не учитывает всего спектра разнообразных альтернативных мер социальной поддержки женщин, занятых на предприятиях, расположенных за пределами городских территорий: предоставление полисов ДМС, страхования жизни и здоровья, оплата питания и обучения (в том числе за рубежом), предоставление доступа к спортивной инфраструктуре и др.

Рекомендации:

Внести поправки в ТК РФ в части конкретизации понятия «сельской местности» исходя из уровня социально-экономического развития населенных пунктов (наличие высокотехнологичных производств, инфраструктуры, коммуникаций, транспорта и т.д.), а также определение закрытого перечня работ, которые дают право на пользование льготами в связи с особенностями трудовой деятельности.

Вопрос 4. Проблемные аспекты внедрения ЭЦП в России.

Внедрение механизма Электронной Цифровой Подписи (ЭЦП) является одним из важнейших элементов дельнейшей цифровизации экономики и оптимизации бизнес процессов. В настоящее время многие компании уже активно используют ЭЦП в своей повседневной работе на всех уровнях.

Однако первый опыт работы с ЭЦП позволил выявить ряд критических моментов, которые не только ограничивают желание компаний к дальнейшему расширению использования ЭЦП, так даже и заставляют отказываться от этого механизма. Более того, всё увеличивающееся количество сообщений

о неправомерных, а зачастую и мошеннических действиях, связанных с использованием ЭЦП, ведёт к росту общественного недоверия к современным цифровым технологиям и значительно ограничивает потенциал их использования.

В настоящее время сложилась парадоксальная ситуация, когда критически важная отрасль остаётся недостаточно урегулированной и по сути отданной на откуп внутренним регламентам Удостоверяющих Центров (УЦ), направленным в первую очередь на привлечение и удержание клиентов без должного внимания к качеству и безопасности предоставляемых услуг, в отсутствие какой-либо значимой юридической ответственности.

Компаниями, уже использующими ЭЦП, был проведён анализ действующего регулирования и сложившейся практики применения ЭЦП, и подготовлен ряд предложений, которые по нашему мнению, позволят исправить сложившееся положение и обеспечить дальнейшее внедрение этой важной и эффективной цифровой технологии.

1.Регламенты работы УЦ.

В настоящее время требования к порядку реализации функций аккредитованного УЦ и исполнения его обязанностей (далее - Регламент) устанавливаются каждым УЦ самостоятельно, отражая их собственное, у всех различное, понимание нормативной базы.

В результате, несмотря на то, что ст. 13.33 КоАП предусматривает ответственность за нарушение порядка выдачи квалифицированных сертификатов ключей ЭЦП, данная норма не может быть применена, так как такой порядок каждый УЦ пишет для себя и в силу своего понимания закона

Соответственно, даже в случае нарушений прав заявителей не существует никакого механизма привлечения УЦ к ответственности, в частности нарушаются сроки выдачи и отмены ЭЦП.

Предложение:

Обязательная проверка и утверждение Минцифры РФ регламентов работы УЦ на соответствие действующему законодательству, либо разработка единого типового регламента работы УЦ.

2.Оформление ЭЦП на основании сканированных копий документов.

Существует серьёзная проблема с проверкой заявлений о выдаче ЭЦП. Текущая практика УЦ понуждать заявителя загружать сканированные копии документов в созданные ими личные кабинеты. Фактически УЦ обрабатывает сканированные копии заявлений. Несмотря на предъявление оригиналов, их сверка со скан копиями не проводится или проводится недостаточно тщательно. Данный подход представляется ненадежным и создает условия для злоупотреблений при использовании сканированных документов недобросовестными лицами.

Предложение:

Законодательно запретить прием документов УЦ в сканированном виде, внедрить практику подачи и проверки документов (заявления на выдачу, доверенности на право получения ЭЦП) исключительно в оригиналах.

3.Продление ранее выданной ЭЦП.

Системы личных кабинетов, используемых рядом крупных УЦ устроены таким образом, что при окончании срока действия у держателя ЭЦП появляется всплывающее окно, предлагающее пользователю личного кабинета подать заявление на получение Сертификата. Фактически одного нажатия на указанное всплывающее окно достаточно для продления ранее выданной ЭЦП.

Данный подход создает риски нарушения интересов заявителя – юридического лица, поскольку при таком подходе УЦ не осуществляет проверку полномочий лица, подающего заявление от имени юридического лица. Фактически выпуск сертификата происходит без согласия владельца сертификата, которым является юридическое лицо. В связи с этим, во избежание злоупотреблений со стороны держателей ЭЦП, предлагается сделать обязательным условием продления ранее выданной ЭЦП согласие работодателя.

Предложение:

Процедура продления ранее выданной ЭЦП должна предусматривать получение УЦ согласия не только от держателя ЭЦП, но и от работодателя.

4. Прекращение ЭЦП.

При этом парадоксальным образом, в отличие от продления, прекращение действия ЭЦП искусственно осложняется. Сложилась практика, при которой УЦ обрабатывают заявления на прекращение действия ЭЦП, исключительно в случае подписания такого заявления Генеральным директором юр. лица, либо работником, которому такая подпись была изготовлена. Заявление о прекращении действия ЭЦП, подписанное уполномоченным представителем юр. лица, действующим на основании соответствующей доверенности, УЦ не обрабатывает. Данный подход нарушает интересы заявителя (юр. лица), необоснованно ограничивая круг лиц, которые могут подписать такое заявление и не соответствует действующему законодательству, в частности, положениям пп. 2 п. 3 ст. 40 Федерального закона от 08.02.1998 N 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью», которые устанавливают право единоличного исполнительного органа выдавать доверенности на право представительства от имени общества.

Предложение:

Обеспечить в регламентах работы УЦ возможность прекращения ЭЦП на основании заявления подписанного уполномоченным лицом на основании соответствующей доверенности.

5. Тарифы и первичные бухгалтерские документы.

Описание тарифов, которые размещены на официальной странице УЦ в сети интернет как правило не совпадают с описанием тарифов, которые УЦ указывает при формировании счетов на оплату, актов выполненных работ и прочей первичной документации.

Такой подход влечет для Заявителя неопределенность в том, как происходит процесс ценообразования, а также неопределенность в том, какой продукт в итоге Заявителю был изготовлен. Зачастую УЦ используют маркетинговые уловки, чтобы под видом разных ЭЦП продать по сути один и тот же продукт, при этом не раскрывая полностью информацию об идентичности якобы разных ЭЦП.

Предложение:

УЦ должен иметь прозрачное описание тарифов, его стоимости, каждый тариф должен иметь исчерпывающий перечень платформ и сайтов, на которых работает сертификат. Наименования тарифов на сайте должно полностью совпадать с наименованием тарифа при оформлении счетов, актов и иных первичных документов. Документы должны содержать полную информацию о владельце сертификата. В случае, если сертификат выдается юр. лицу, УЦ обязаны указывать в том числе ФИО физического лица - держателя ЭЦП.

6. Ответственность УЦ.

В настоящее время не существует уголовной ответственности за нарушения при выпуске и обращении ЭЦП - выпущенных по поддельным документам, либо с нарушением порядка проверки и выпуска сертификата и т.п. То есть, сами по себе действия сотрудников УЦ по выпуску заведомо недостоверных сертификатов ЭЦП не признаются общественно-опасными. Это прямой риск теневой торговли такими сертификатами и первый этап для мошеннических действий с использованием ЭЦП. С 10 января 2021 г. подобные действия подпадают под новую статью КоАП 13.33 и ограничиваются штрафом в 250 тыс. рублей. Этого явно не достаточно, т.к. уже известны случаи продажи имущества стоимостью в миллионы рублей по поддельным ЭЦП.

В частности, за нарушение срока внесения в реестр сведений о прекращении действия ЭЦП предусмотрен штраф в 10 тыс рублей, при этом участники рынка уже столкнулись с ситуацией, когда УЦ не вносит сведения в реестр о прекращении ЭЦП в течение месяца; за компрометацию, включая незаконную модификацию, ключей УЦ штраф составляет всего 50 тысяч рублей. Очевидно, что названные суммы не способны остановить не только умышленные неправомерные действия, но также заставить УЦ элементарно выполнять регламенты работы и нормы закона.

Мы считаем, учитывая то, что ЭЦП практически полностью заменяет физическое присутствие заявителя либо его законных представителей по максимально возможному спектру юридических действий, административная ответственность за нарушение ФЗ N 63-ФЗ «Об электронной подписи» не отвечает текущим требованиям защиты общественных интересов.

Предложение:

Предусмотреть уголовную ответственность уполномоченных лиц УЦ за нарушения, связанные с неправомерным использованием ЭЦП, при нарушении регламентных сроков прекращения действия ЭЦП либо их компрометации.

7. О проблемах оформления квалифицированных ЭЦП для иностранных граждан.

Согласно изменений в Федеральный закон от 06.04.2011 N 63-ФЗ «Об электронной подписи», которые вступают в силу с 01 января 2021г. будет два вида квалифицированных электронных подписей:

1. на юр. лицо, где обязательно должны быть указаны регистрационные данные юр. лица и директора юр. лица. Такие подписи будут выдаваться исключительно ФНС;
2. на физ. лицо.

Если физ. лицо представляет интересы юр. лица то, при использовании его электронной подписи необходимо предоставить машиночитаемую доверенность, подписанную электронной подписью директора, выданной ФНС.

Все электронные подписи, которые были выданы коммерческими УЦ на работников юр. лиц прекращают свое действие с 01 января 2022г.

На текущий момент ФНС, как удостоверяющий центр, не имеет технической возможности выдать квалифицированные электронные подписи юр. лицу, у которого функции единоличного исполнительного органа осуществляет иностранный гражданин. Это в свою очередь приведет к тому, что работники такого юр. лица не смогут получить машиночитаемые доверенности, которые подтверждают право работника подписывать электронные документы от имени юр. лица.

Таким образом с 01 января 2022 г. юр. лица, у которых функции единоличного исполнительного органа осуществляет иностранный гражданин, фактически лишены возможности представлять свои интересы в электронном документообороте, лишены возможности подавать отчетность по ТКС, отсутствует возможность получить государственные услуги, иными словами будет парализована существенная часть хозяйственной деятельности такого юр. лица.

Предложение:

В целях недопущения приостановки хозяйственной деятельности юр. лиц в январе 2022г. необходимо оперативно решить проблему, связанную отсутствием технической возможности выдачи квалифицированных электронных подписей юр. лицу, у которого функции единоличного исполнительного органа осуществляет иностранный гражданин.

8. Федеральный государственный надзор.

В настоящее время согласно п. 4 ст. 16.1. Федеральный закон от 06.04.2011 N 63-ФЗ "Об электронной подписи" плановые проверки аккредитованных удостоверяющих центров при осуществлении федерального государственного надзора в сфере электронной подписи не проводятся. Учитывая, что обращение юр. лиц с жалобой на действия УЦ не является безусловным основанием для проведения внеплановой проверки Минцифры РФ, отсутствие обязательных плановых проверок УЦ и нежелание Минцифры РФ проводить внеплановые проверки УЦ приводит к тому, что контрольно-надзорная деятельность в отношении УЦ практически не ведется.

Предложение:

Обеспечить регулярные обязательные плановые проверки УЦ, а также оперативное реагирование на заявления о нарушениях в работе УЦ.

Вопрос 5. Автоматизация и роботизация промышленных предприятий.

Во исполнение поручения Правительства Российской Федерации по результатам Пленарного Заседания КСИИ совместно с Департаментом производительности и эффективности Министерства экономического развития России прорабатываются предложения по мерам стимулирования автоматизации и роботизации предприятий в контексте Национального проекта «Производительность труда и поддержка занятости».

Примеры развитых стран по внедрению промышленных роботов показали, что ключевым элементом в содействии массовому внедрению средств роботизации и автоматизации производств являются меры,

направленные на поддержку первого проекта по внедрению промышленной робототехники на предприятии, что позволяет избежать негативного опыта модернизации производства и корректно ставить задачи по дальнейшей технологизации. Таким «критическим» элементом был определен технологический аудит, позволяющий оценить потенциал предприятия по внедрению средств промышленной автоматизации и робототехники, а также помогающий расставить приоритеты по группам технологических операций, автоматизация и роботизация которых может дать наибольший экономический эффект.

Предложения относительно проведения технологических аудитов на предприятиях – участниках Национального проекта проработаны при участии Минпромторга России и Минкомсвязи России и получили положительную оценку. В частности, подобные технологические аудиты могут быть включены в программу поддержки, что позволит усилить эффект от реализации проектов цифрового развития предприятий, входящих в национальный проект, а также создадут системную основу для массового внедрения средств автоматизации и роботизации на промышленных предприятиях. Для ресурсного обеспечения указанных выше работ по организации и проведению технологических аудитов необходимо провести оценку действующих нормативных актов институтов развития на предмет внесения изменений для организации субсидирования расходов предприятий – участников национального проекта на проведение технологических аудитов в целях внедрения средств промышленной автоматизации и роботизации производственных процессов для повышения производительности труда.

Участниками рынка были подготовлены и переданы в Департамент производительности и эффективности Министерства экономического развития предложения по регламенту проведения технологических аудитов в целях внедрения средств промышленной автоматизации и роботизации производственных процессов для повышения производительности труда. Вопросы субсидирования технологических аудитов со стороны государства были отложены в связи с пандемией новой коронавирусной инфекции, а также в связи с корректировкой национального проекта «Производительность труда». Дальнейшее развитие программы технологических аудитов требует привлечения широкого круга участников рынка, включая участие производителей автоматизации и робототехники, отраслевых ассоциаций, научных и образовательных учреждений, представителей «Федеральный центр компетенций в сфере производительности труда» (ФЦК), национальных институтов развития и предприятий-участников программы повышения производительности труда. Одной из важных задач является формирование площадки, на которой возможно открытое обсуждение заинтересованными участниками рынка формирования окончательного регламента программы аудитов по направлению роботизации. В настоящее время основой для такой площадки может стать Национальная ассоциация участников рынка робототехники (НАУРР).

Одним из первых шагов к внедрению разработанного регламента может быть проведение пробных технологических аудитов на предприятиях-участниках программы. Для анализа уровня заинтересованности предприятий в роботизированных решениях компания «АББ» при поддержке правительства Калининградской области в 2020 году предложила предприятиям в регионе провести на их производствах технологические аудиты. Такое предложение вызвало значительный интерес у предприятий, а по итогам проведенных аудитов у части предприятий идет детальная проработка проектов по внедрению роботизированных решений на производстве. Принимая во внимание опыт эффективного сотрудничества с Правительством Калининградской области и достигнутые результаты, компания «АББ» рассматривает возможность распространить программу пробных технологических аудитов на другие четыре российских региона: Московскую, Калужскую, Липецкую и Ленинградскую области.

Хорошей возможностью для внедрения регламента проведения технологических аудитов будет его адаптация и интеграция в геоинформационную систему «Цифровая экосистема производительности труда». Технологический аудит мог бы стать одним из сервисов этой системы. В настоящее время существуют программные решения в сфере роботизации, которые позволяют создавать в виртуальной среде имитационную модель предприятия, моделировать внедрение в производственный процесс роботизированного комплекса и видеть эффект по созданию добавленной стоимости от автоматизации и роботизации еще до этапа установки оборудования на самом предприятии.

Информационная справка

Предложения по внедрению робототехники и автоматизации для национального проекта «Производительность труда»

Робототехника и автоматизация во всем мире широко используется для повышения производительности труда, сокращения издержек, повышения конкурентоспособности предприятий, повышения уровня промышленной безопасности охраны труда на предприятиях и снижения уровня травматизма персонала. В странах с развитым рынком промышленной робототехники до 10% прироста ВВП обусловлено промышленной робототехникой, что сравнимо с долей всего нефтегазового сектора в структуре ВВП РФ. В нашей же стране вклад промышленной робототехники в прирост ВВП ничтожно мал и составляет лишь доли % прироста ВВП и это говорит о неиспользовании громадного потенциала промышленной робототехники, уже доказавшего свою эффективность во многих странах.

Для сравнения стран по уровню роботизации производства используется показатель количества роботов на 10 000 сотрудников в промышленности. Плотность роботизации отражает насыщенность рынка и уровень автоматизации промышленности. В России в 2019 году уровень роботизации составил 6 роботов на 10 000 рабочих, что сравнимо с уровнем Индонезии и Индии. Для сравнения средний показатель по миру – 113 роботов на 10 000 рабочих, когда в Китае – 187, США – 228, Германии – 346, Японии – 364, Южной Кореи – 855, Сингапуре – 918 на 10 000 рабочих. Столь низкое использование робототехники в российской промышленности свидетельствует о ряде системных сложностей, с которыми сталкиваются предприятия при внедрении робототехнических комплексов:

- низкая осведомленность руководства предприятий об экономической эффективности внедрения робототехнических комплексов;
- нехватка квалифицированных кадров в области робототехники (на российских предприятиях работают около 1 000 квалифицированных специалистов, которые занимаются контролем эксплуатации робототехнических комплексов в производстве. С учетом роста среднемировой плотности роботизации к 2025 году потребность в квалифицированных специалистах возрастет до 40 000 специалистов);
- отсутствие открытых методик по оценке потенциала роботизации производства;
- отсутствие базы данных внедренных робототехнических решений по отраслям промышленности и выполняемым операциям в РФ и за рубежом;
- отсутствие доступного заемного финансирования на проекты модернизации производства с использованием роботов (5-15 млн руб.);
- затратность предпроектной подготовки ТЭО для получения финансирования и обоснования малых проектов.

Преодоление данных вызовов возможно в рамках национального проекта «Производительность труда».

В промышленности большинства развитых стран промышленные роботы получили самое широкое применение. Робототехнические комплексы (на базе шарнирных или декартовых роботов, дельта-роботов, SCARA-роботов и др.) могут выполнять такие функции как сварка, резка, металлообработка, окрашивание, нанесение покрытий, сборка, обслуживание станков, перемещение и упаковка пищевых продуктов и прочие операции, связанные с заменой тяжелых, монотонных и опасных работ, осуществляемых вручную.

В международной практике для повышения уровня использования робототехники государственными органами осуществляются дополнительные меры поддержки. Применение таких мер, которые бы сделали данный класс технологий более доступным для промышленных предприятий, возможно и в России. Для стимулирования применения роботов в каждой из сфер требуется отдельная проработка барьеров для каждого направления, учет потребностей и особенностей роботизации данных отраслей. Внедрение роботов позволяет повышать конкурентоспособность отечественных предприятий, сокращать издержки, переводить людей с рутинных операций на более интеллектуальные. Включение робототехники в программу повышения производительности труда поможет предприятиям использовать передовые средства производства, увеличить производительность, повысить качество выпускаемой продукции, адаптировать сотрудников и повысить их компетенции, что в конечном счете приведет к повышению конкурентоспособности на мировом рынке. Стимулирование спроса у предприятий на робототехнические решения также приведет к росту числа отечественных разработчиков технологий на базе системных интеграторов робототехнических комплексов (РТК) и положительно повлияет на рынок робототехники в целом.

Предложения по внедрению робототехники и автоматизации для национального проекта «Производительность труда» составлены на основе результатов обсуждения, проведенного при широком участии членов НАУРР.

Новейшие глобальные тенденции развития автоматизации технологических процессов, определяющие возможности повышения производительности труда

Переход к четвертому промышленному укладу (Индустрии 4.0) ускоряет внедрение в производственные процессы роботов, коллаборативных роботов (коботов) и других современных машин и средств промышленной автоматизации, обеспечивающих значительное повышение производительности предприятий. При этом возникают вопросы коммуникационной совместимости, детерминированности, прозрачности сетевого межмашинного взаимодействия, оценки общей эффективности оборудования, перехода к предиктивной диагностике и техническому обслуживанию, а также возникает необходимость организации необходимого уровня информационной безопасности и безопасности человеко-машинного взаимодействия.

На сегодняшний день в мире наблюдается тенденция к развитию и внедрению гибких производственных систем, ориентированных на переход к производству единичных партий продукции при сохранении характеристик и потенциала массового производства. Данная тенденция подразумевает концептуальное изменение подходов к проектированию, разработке, изготовлению и обслуживанию производственных линий и ячеек. Применение современных технологий автоматизации и роботизации делают возможным одновременное производство на одном технологическом участке или линии различных видов продукции, обеспечивая тем самым значительное увеличение производительности и повышение эффективности производства.

Одной из основных задач, направленных на переход к современным производственным технологиям, является проведение технологического аудита уровня автоматизации и роботизации существующих предприятий. При проведении технологического аудита следует оценивать и формировать рекомендации по критериям, характеризующим технологический уровень и готовность предприятия к внедрению перспективных производственных технологий (см. Приложение №1).

Предварительные рекомендации:

Национальный проект «Производительность труда» состоит из двух федеральных проектов, в рамках каждого из которых могут быть предприняты меры по увеличению использованию роботов и автоматизации технологических процессов для повышения производительности труда.

Одна из рекомендуемых мер, позволяющая минимизировать риски предприятий на внедрение первых РТК, а также поддержать разработки новых технологий отечественными интеграторами является программа технологических аудитов. Аналоги такой программы используются в том числе в странах с высокими показателями роботизации (например программа Шведского агентства роста – Robot Lift).

Потребности участников программы повышения производительности труда во внедрении робототехнических автоматизированных систем определяются через технологический аудит предприятий. Мероприятие может быть реализовано по линии ФЦК с привлечением игроков рынка промышленной робототехники, средств промышленной автоматизации, прежде всего интеграторов робототехнических комплексов. В результате данной работы предприятия-участники программы получают сформированные облики производственных роботизированных потоков на основании лучших мировых практик, со спецификацией, результатами тестирования технологий, оценкой необходимых денежных вложений, сроков реализации проекта и его окупаемости, полным перечнем материалов для формирования инвестиционного проекта.

Помимо этого, в рамках подготовки документов внутри национального проекта «Производительность труда» рекомендуем выделить отдельное направление «Роботизация и автоматизация производственных процессов». В формулировке «автоматизация и использование сквозных технология» подразумевается использование роботов, однако оно не обозначается на прямую, что может стать причиной неоднозначных трактовок и в дальнейшем ограничений по реализации данного направления.

Вместе с тем, сроки реализации мероприятий, обозначенные в паспорте федерального проекта, рекомендуем расширить на направление «Роботизация и автоматизация» с целью их качественной подготовки.

Национальная ассоциация участников рынка робототехники готова к сотрудничеству с Министерством экономического развития РФ и «Федеральным центром компетенций в сфере производительности труда» по вопросам реализации национального проекта «Производительность труда».

Приложение №1

Предложения по структуре технологического аудита уровня автоматизации предприятий.

1. Применение промышленной робототехники

Повышение уровня роботизации предприятий и замена ручного труда на опасных, монотонных, тяжелых операциях дает ощутимый эффект на снижение себестоимости произведенной продукции и, как следствие, на повышение эффективности и конкурентоспособности предприятия. Это, в свою очередь, приводит к росту объемов выпускаемой продукции и повышению числа рабочих мест, которые становятся более комфортными и эффективными.

В рамках проведения технологического аудита необходимо произвести оценку предприятия и выполнить следующие шаги:

- анализ текущих технологических процессов;
- тестовая отработка интеграторами/аудиторами использования промышленной робототехники в текущих технологических процессах с использованием цифровых двойников;
- анализ окупаемости на базе полученных во время тестовой отработки расчетов;
- формирование рекомендаций по внесению необходимых изменений;
- обучение специалистов предприятия.

2. Функциональная безопасность.

Неотъемлемой частью процесса роботизации и автоматизации производств должно стать повышение уровня безопасности технологических процессов и снижение риска травматизма и гибели персонала, что напрямую связано с повышением производительности производства. Обеспечение данного требования может быть достигнуто за счет применения современных стандартов и технологий в области промышленной безопасности. К таковым можно отнести стандарты функциональной безопасности, ориентированные на защиту персонала, взаимодействующего со сложными роботизированными и автоматизированными обрабатывающими комплексами. Повышение степени взаимодействия человека и машины в обязательном порядке должно сопровождаться повышением уровня защищенности человека, тем самым обеспечивая развитие коллаборативных технологий человеко-машинного взаимодействия.

В рамках проведения технологического аудита необходимо произвести оценку предприятия и выполнить следующие шаги:

- анализ соответствия технологического оборудования действующим стандартам в области функциональной безопасности;
- оценка уровня подготовки рабочего персонала в области функциональной безопасности;
- оценка существующих мер по снижению рисков возникновения опасных ситуаций;
- оценка соответствия технологического оборудования действующим нормам;
- формирование рекомендаций по внесению необходимых изменений;
- определение возможности повышения уровня функциональной безопасности технологического оборудования;
- оценка бюджета, необходимого для повышения уровня функциональной безопасности предприятия, включая повышение уровня знаний персонала, задействованного в производственные процессы.

3. Сетевое взаимодействие

Рост эффективности и повышение производительности за счет внедрения в производство гибких производственных систем будет напрямую зависеть от уровня цифровизации инфраструктуры предприятия, способной обеспечивать интеграцию производственного уровня и уровня

информационных технологий. В частности, наиболее критичным аспектом такой интеграции становятся коммуникационная совместимость, детерминированность и надежность сетевого взаимодействия.

До настоящего времени в промышленности связь внутри и между машинами и технологическими установками осуществлялась по различным проприетарным протоколам связи. В этом случае передача данных между устройствами и компонентами различных производителей требует применения специализированных конвертеров и шлюзов, вносящих дополнительную нагрузку на обслуживающий персонал промышленных предприятия, связанную с поддержкой гетерогенной сетевой инфраструктуры. При этом наличие множества промышленных проприетарных протоколов связи значительно осложняет объединение в единую сеть информационных и технологических систем, приводя к затормаживанию процессов цифровой трансформации предприятий в рамках развития четвертого промышленного уклада. Решением данной проблемы может стать переход к открытым стандартизированным протоколам связи для бесшовного обмена данными между устройствами разных производителей от полевого уровня до уровня облачных вычислений. Применение таких технологий позволяет в разы увеличить скорости и объемы обмена производственной информацией и значительно повысить производительность труда.

В рамках проведения технологического аудита необходимо произвести оценку предприятия и выполнить следующие шаги:

- анализ применяемых для межмашинного взаимодействия коммуникационных промышленных протоколов;
- оценка объема межмашинных коммуникаций с использованием промышленных протоколов связи из общего числа коммуникаций;
- оценка объема применения проприетарных промышленных протоколов связи;
- оценка объема применения открытых промышленных протоколов связи - оценка сетевого взаимодействия между уровнями технологического и производственного управления;
- разработка рекомендаций по повышению уровня прозрачности сетевого взаимодействия между уровнями технологического и производственного управления;
- обучение специалистов предприятия современным методам организации сетевого взаимодействия на промышленном предприятии.

4. Общая эффективность оборудования

Применение современных высокопроизводительных средств автоматизации, обеспечивающих сбор оперативных данных в режиме реального времени через промышленные полевые шины позволят персоналу, обслуживающему высокотехнологическое оборудование, повысить качество и скорость оценки общей эффективности оборудования (ОЕЕ), напрямую характеризующей производительность промышленного предприятия. Необходима оценка уровня оснащенности предприятий автоматизированными средствами сбора и анализа данных об энергопотреблении и рабочих процессах технологического оборудования.

В рамках проведения технологического аудита необходимо произвести оценку предприятия и выполнить следующие шаги:

- анализ действующих систем диспетчерского управления и сбора данных (SCADA);
- оценка оснащенности технологического оборудования интерфейсами промышленных протоколов связи;
- анализ встроенных средств диагностики технологического оборудования в части доступности информации, характеризующей эффективность работы;
- разработка рекомендаций по созданию системы мониторинга и оценки общей эффективности технологического оборудования;
- обучение специалистов предприятия современным методам оценки общей эффективности технологического оборудования.

5. Предиктивная диагностика и техническое обслуживание

Необходима оценка возможности предприятий к переходу к техническому обслуживанию сложного технологического оборудования, например, гибких производственных роботизированных комплексов, с применением автоматизированных средств предиктивной диагностики.

Интеллектуальная схема техобслуживания, которая вступает в действие еще до появления неполадки установки или системы, лежит в основе «предиктивного техобслуживания».

В сочетании с технико-экономическими производственными данными и информацией с датчиков измеренных значений можно предсказать вероятность останова оборудования (отказа). Исходя из этого, могут быть отсрочены последующие мероприятия технического обслуживания, в то время как можно своевременно идентифицировать и еще до наступления отказа отремонтировать компоненты, у которых есть серьезный риск отказа.

Максимальная эффективность производства при минимальных расходах на техобслуживание может быть достигнута только путем техобслуживания, максимально ориентированного на состояние оборудования.

В рамках проведения технологического аудита необходимо произвести оценку предприятия и выполнить следующие шаги:

- оценка действующих на предприятии норм и правил диагностики и технического обслуживания;
- анализ доступности данных о состоянии технологического оборудования для последующего анализа;
- оценка оснащенности технологического оборудования средствами контроля и измерения параметров, характеризующих его состояние;
- анализ статистических данных об отказах технологического оборудования;
- разработка рекомендаций по переходу на техническое обслуживание по состоянию;
- оценка и формирование бюджета на внедрение средств предиктивной диагностики;
- подготовка рекомендаций и оценка бюджета на обучение и переквалификацию персонала предприятия.

Вопрос 6. Низкоуглеродная логистика.

Изменение климата представляет собой наиболее серьезный экологический кризис современности. Антропогенная деятельность приводит к рекордно высоким уровням выбросов парниковых газов, причем признаков замедления не наблюдается. По данным ежегодного отчета «BP Statistical Review of World Energy», совокупный объем выбросов CO₂ в мире в 2018 г. достиг 33,9 млрд т. Это на 2% выше уровня 2017 г., что главным образом вызвано ростом объемов выбросов в развивающихся странах. Для того чтобы сдержать процесс глобального потепления, необходимо предпринять меры по снижению эмиссии парниковых газов во всем мире на 50% к 2050 г. относительно базисного года 1990 г.

Совокупный объем выбросов загрязняющих атмосферу веществ в России в 2018 г. составил 32,3 млн т, из которых 17,1 млн т выброшено стационарными источниками и 15,3 млн т – транспортными средствами. В 2018 г. объем выбросов загрязняющих веществ от транспортных средств превысил уровень 2017 г. на 4,6%, а 2000 года – на 13,2%. Если не предпринять определенные ограничительные меры, то доля выбросов CO₂ от транспортных средств в ближайшее десятилетие может увеличиться.

В проекте Стратегии развития автомобильного и городского электрического транспорта на период до 2030 года, подготовленном Министерством транспорта РФ, отмечается, что «доля вклада [автомобильного транспорта] в суммарные антропогенные выбросы загрязняющих веществ в атмосферу составляет около 40%, достигая в крупных городах значения 70-80%». Согласно стратегии, «из-за загрязнения автотранспортом атмосферного воздуха в стране ежегодно преждевременно умирает порядка 15-20 тыс. человек». Кроме того, автомобили также являются одним из крупнейших источников шумового загрязнения.

Развитие электрического и иных альтернативных видов транспорта – один из способов снижения уровня шума и объемов загрязнения окружающей среды, важная составляющая в движении к низкоуглеродной

экономике. По данным Международного совета чистого транспорта,¹ в настоящее время доля экологически чистых автомобилей (аккумуляторных и гибридных) в общем объеме производства европейских компаний составляет 6–14%. В целом на электромобили пока приходится около 7% европейского авторынка. К сожалению, по данным рейтинга компании KPMG, Россия значительно отстает в готовности к использованию электромобилей от международных лидеров.

Распоряжением правительства от 5 ноября 2020 г. Минтрансу, Минпромторгу и Минприроды поручено подготовить федеральный закон, предусматривающий «создание системы мер по стимулированию использования экологически чистого транспорта». Не позднее июня 2021 г. законопроект должен быть представлен правительству и спустя три месяца внесен в Государственную думу.

В приложенном к распоряжению правительства плане мероприятий говорится, что к маю 2022 г. кабинетом министров должны быть утверждены указания субъектам РФ «по разработке и утверждению комплексных документов стратегического планирования по распространению электрического транспорта и развитию инфраструктуры для него». В этих документах будут закреплены обязательные доли колесного электрического транспорта при организации внутригородских пассажирских перевозок и для организаций с участием государства.

Один из ключевых сдерживающих факторов развития электротранспорта в России – отсутствие инфраструктуры, в первую очередь разветвленной сети зарядных станций. Согласно опросам, наличие достаточного количества зарядных станций – второй фактор в выборе электромобилей в РФ после его стоимости. По этому показателю в рейтинге KPMG Россия занимает предпоследнее, 24-е, место.

По данным KPMG и VYGON Consulting, в РФ действует менее 500 зарядных станций при стремительном росте количества электромобилей (рост на 71% год к году), превысившего к началу 2021 г. отметку в 10 000 шт. Для сравнения в Китае насчитывается более 1,3 млн зарядных станций², в Европе – около 170 тыс., в США – 80 тыс., в Великобритании – 22 тыс., в Норвегии – свыше 16 тыс.

В настоящее время в РФ отсутствует комплексный план поддержки развития рынка электрического транспорта, в том числе комплексной государственной программы развития зарядных станций. На уровне отдельных регионов внедряются стимулирующие точечные инициативы, направленные на развитие электротранспорта и зарядной инфраструктуры. Региональными и городскими властями (например, в Ульяновской и Вологодской областях, в Уфе и Казани) сделаны первые шаги по формированию путей развития зарядной инфраструктуры. Одним из лидеров среди регионов является Москва, где активно развивается парк электробусов и сеть зарядных станций для них. Свои программы развития зарядной инфраструктуры реализуют энергетические компании, в частности ПАО «Россети» и ПАО «Русгидро».

На законодательном уровне также сделан ряд шагов, поддерживающих развитие электрозарядной инфраструктуры. В частности, приняты законопроекты, определяющие, что услуги по электрической зарядке не являются энергосбытовой деятельностью и не предполагают его лицензирования (Федеральный закон № 262-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об электроэнергетике"»). В Санкт-Петербурге на законодательном уровне (Постановление Правительства Спб №524 от 21.06.2017) закреплены нормативы по организации мест для стоянки авто в границах жилых зон многоквартирных домов, которые предусматривают места для стоянки электромобилей из расчета 1 место на 1600 м² общей площади квартир, но не менее 1 места с оборудованием места для их зарядки.

В настоящее время в соответствии с распоряжением Правительства РФ от 05.11.2020 Министерству транспорта, Министерству промышленности и торговли, Министерству природных ресурсов и экологии и рабочей группе «Автонет» Национальной технологической инициативы ведется подготовка федерального закона, предусматривающего «создание системы мер по стимулированию использования экологически чистого транспорта». Обсуждение разработки такого важного законопроекта требует привлечения более широкого круга заинтересованных сторон, в том числе иностранных компаний-автопроизводителей и производителей зарядных решений, имеющих уникальный опыт и экспертизу в этой сфере.

¹ International Council on Clean Transportation

² Для Китая – домашние станции и станции в общественных местах, для остальных стран – только станции в общественных местах.

Международный опыт

В 2019 г. Европарламент и Еврокомиссия ЕС приняли Регламент № 2019/1242,3 согласно которому выбросы CO₂ от новых грузовых автомобилей к 2030 году должны быть сокращены на 30%. Европейский регламент предусматривает, что выбросы CO₂ от новых грузовых автомобилей, поставляемых на рынок, должны быть сокращены в два этапа: к 2025 году – на 15%, к 2030 году – на 30%.

Многие международные компании в рамках своих стратегий развития принимают обязательства по снижению углеродного следа. Так, в соответствии со своей стратегией Carbon Zero Logistic компания Unilever, поставила себе цель к 2025 г. снизить свой транспортный углеродный след на 50%, а к 2030 г. достигнуть нулевого показателя. Для достижения поставленных целей компания внедряет программы по снижению выбросов CO₂, в том числе оптимизируя маршруты (уменьшая километраж, уходя от холостых пробегов, уменьшая количество траков, используя оптимальную загрузку), изменяя требования к транспорту (улучшенная аэродинамика, уменьшение сопротивления шин, обучение водителей оптимальному вождению), но только лишь благодаря этим организационным активностям поставленная цель недостижима. Следующими важными шагами к уменьшению выбросов CO₂ должны стать переход на использование железнодорожного транспорта для перевозок только на дальние расстояния (> 1000 км), постепенный переход автомобильного транспорта на топливо с пониженным выбросом CO₂ или отсутствием выбросов (альтернативные виды топлива), а также – на электромобили для коротких дистанций и городской логистики. Однако на сегодняшний день данное направление в России недостаточно развито даже в центральных регионах (Москва, Санкт-Петербург).

Группа компаний Ingka (включает в себя розничную сеть ИКЕА и торговые центры МЕГА) взяла на себя обязательство сократить промышленные выбросы к 2030 году, стремясь следовать духу Парижского соглашения, и присоединилась к глобальной инициативе EV100, объединяющей компании, принявшие обязательство по ускорению перехода на электротранспорт к 2030 году. Поскольку важной составляющей бизнеса группы является доставка товаров, было принято глобальное обязательство по переводу к 2025 году автомобильного парка на электромобили или на автомобили с нулевым выбросом. ИКЕА предпринимает практические шаги по имплементации данной стратегии. Так, компания уже перевела на электромобили всю логистику по доставке клиентам товаров из торговых центров в Шанхае. В России ИКЕА придерживается глобальной стратегии и стремится использовать свой международный опыт эффективного перехода на устойчивую модель развития, которая предусматривает последовательный отказ от использования автомобилей на ископаемом топливе. В настоящее время запущен пилотный проект по использованию электромобилей для доставки товаров покупателям в Москве и Санкт-Петербурге.

Компания Schneider Electric для своей цепочки поставок поставила цель снизить выбросы CO₂ при транспортировке на 15% к 2025 году (относительно базисного 2020 года). На данный момент компания использует методику расчета выбросов от транспортных средств, основанную в внутреннем корпоративном руководстве: Transportation Transformation – Performance.

Многие страны активно поддерживают развитие электротранспорта и зарядной инфраструктуры. Так, в Китае, являющимся мировым лидером по количеству электромобилей, создано специализированное агентство⁴, которое разрабатывает стратегии и стандарты зарядной инфраструктуры. Пекином также разработано и внедрено Руководство по обеспечению развития зарядной инфраструктуры⁵ к 2020 году, достаточной для 5 млн электромобилей. В Европейском Союзе Директива по энергетическим характеристикам зданий⁶ устанавливает обязательное количество зарядных станций при строительстве новых объектов инфраструктуры. В Европе для поддержки развития зарядной инфраструктуры также существует система субсидий и грантов.⁷

Наличие разветвленной сети электрочарядных станций будет способствовать формированию устойчивого спроса на электромобили как для частного, так и для коммерческого использования. В свою очередь, перевод парков коммунальных служб, логистических операторов, каршеринговых услуг, общественного транспорта с транспортных средств с двигателем внутреннего сгорания на

³ Regulation (EU) 2019/1242

⁴ Chinese Electric Vehicle Charging Infrastructure Promotion Agency, EVCIPA

⁵ Guidance on Accelerating the Construction of Electric Vehicle Charging Infrastructure

⁶ Energy Performance Building Directive (2018)

⁷ The Connecting Europe Facility, CEF

электромобили позволит значительно снизить уровень загрязнения и шума в городах, тем самым подняв уровень качества жизни.

Рекомендации:

По расчету выбросов CO₂

На территории России на данный момент нет единой методики расчета выбросов CO₂ от грузового транспорта, подсчет углеродного следа от логистических операций вызывает определенные затруднения.

Для достижения цели по снижению выбросов CO₂ в логистике компании-члены КСИИ ведут переговоры с логистическими компаниями, предоставляющими транспортные услуги, дают рекомендации по оптимизации маршрутов и использованию транспорта. Но не имея определенной нормативной базы в РФ, требования компаний-членов КСИИ воспринимаются чаще всего лишь как рекомендация.

На наш взгляд, необходима разработка четких законодательных требований, единой методики расчета углеродного следа от транспорта, а также определенные меры стимулирования логистических компаний для перехода на низкоуглеродную логистику.

По поддержке развития экологически чистого транспорта

Согласно предварительному анализу, для достижения целевых показателей снижению выбросов CO₂ может потребоваться поддержка:

- от производителей транспорта, работающего на альтернативном топливе и от поставщиков услуг по перевозке, использующих альтернативные виды топлива (принять систему отчетности о финансовой и нефинансовой деятельности, включая оценку климатических рисков и стратегии по снижению рисков);

- как от частного, так и от государственного сектора, в развитии инфраструктуры, позволяющей использовать новый транспорт;

- от инвесторов и банков: прозрачно информировать о рисках, связанных с активами;

- от государственных структур – экономические льготы и механизмы, сможет стимулировать развитие данного направления автомобилестроения и развитие инфраструктуры, требуемой для поэтапного перехода на «зеленое» топливо (пр. правительству ввести эффективные, предсказуемые, растущие цены на выбросы углерода);

Для перехода компаний и организаций на низкоуглеродную бизнес-стратегию также существуют потребности в создании и поддержке:

- городской инфраструктуры в области эксплуатации гибридного и экологически чистого транспорта;

- создание внутри компаний (или совместно с компаниями, обеспечивающими логистику, а также с государственным сектором) системы отслеживания перевозки грузов, предположительно на основе системы ГЛОНАСС (существует проблема проверки того, насколько честно компаниями выполняются их обязательства по использованию видов автомобильного транспорта с низким выбросом CO₂).

По поддержке владельцев экологически чистого транспорта

К экологическому относят электротранспорт, а также автомобили, использующие в качестве топлива газ и водород. Преференции владельцам такого транспорта могут включать снижение стоимости проезда по платным дорогам, бесплатное использование парковочного пространства, проезд по выделенным полосам для общественного транспорта. Речь также должна идти о снижении транспортного налога.

По развитию зарядной инфраструктуры

Для обеспечения высоких темпов развития электрического транспорта на территории Российской Федерации необходимо формирование разветвленной сети зарядных станций. Ее быстрому созданию будут способствовать следующие меры:

- разработка видения рынка зарядной инфраструктуры, базирующегося на принципах партнерства, максимальной прозрачности и конкурентоспособности и в основе которого – качественное предоставление услуг по зарядке на коммерческой основе;

- разработка методических рекомендаций по созданию и развитию зарядной инфраструктуры в регионах страны (с учетом локальной специфики) и требований общего характера по количеству парковочных мест, оборудованных зарядными станциями как при строительстве новых капитальных сооружений, так и при реконструкции и капитальном ремонте старых, а также на объектах дорожной, жилой и коммерческо-деловой инфраструктуры;

- разработка и утверждение методических указаний для владельцев и операторов зарядной инфраструктуры по расчету стоимости услуги;

- упрощение процедуры подключения электрочарядных станций к объектам инфраструктуры;

- предоставление налоговых льгот для владельцев и операторов зарядной инфраструктуры (например, налога на прибыль, налога на имущество или налога на добавленную стоимость);

- предоставление субсидий на компенсацию капитальных вложений, например, путем субсидирования процентных ставок по кредитам, взятым на строительство электрочарядных станций;

- предоставление компенсации государством части отпускного рыночного тарифа на электроэнергию для возможности предоставления населению услуги электрочарядки по специальным тарифам для создания устойчивого спроса на электромобили и снижения общей стоимости владения электромобилем;

- совершенствование стандартов проектирования и строительства офисных зданий, жилых домов и парковочных пространств с нормативами по установке зарядных станций (внесение изменений в свод правил «Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений», СП 42.13330.2016; ««Стоянки автомобилей», СП 113.13330.2016), в том числе на подземных паркингах (внесение изменений в свод правил «Встроенные подземные автостоянки. Требования пожарной безопасности», СП 154.13130.2013), а также предоставление возможности передачи права на их установку и обслуживание операторам на конкурсной основе;

- разработка и внедрения механизма специального финансирования проектов зарядной инфраструктуры с собственной генерацией от возобновляемых источников энергии и/или применения систем накопления электроэнергии;

- проработка вопросов, касающихся внедрения технологий возврата электроэнергии от электромобилей обратно в сеть (V2G);

- разработка механизмов поддержке компаний при переводе их автопарка с ДВС на низкоуглеродный транспорт, в частности на электротранспорт;

- совершенствование законодательной базы по вопросам, предусматривающим право владения электрическими зарядными станциями как со стороны физических, так и юридических лиц;

- совершенствование законодательной базы по вопросам установки административных штрафов за нарушение правил остановки или стоянки транспортных средств в местах, отведенных для зарядки электромобилей;

- проведение информационной кампании, направленной на широкие слои общества, с целью популяризации низкоуглеродного транспорта и повышения осведомленности о его возможностях, в том числе о принципах работы и преимуществах быстрых и ультрабыстрых зарядных станций.

На первом этапе развития зарядной инфраструктуры зарядные станции рекомендуется устанавливать на автозаправочных станциях, парковочных пространствах, приотельных территориях, в торговых центрах, коттеджных поселках, дворах жилых комплексов, рядом с туристическими достопримечательностями.

Необходимо принимать во внимание, что сфера зарядной инфраструктуры будет привлекательной для инвестиций со стороны бизнеса только с одновременным развитием рынка электромобилей и ростом их количества. Поэтому меры поддержки по развитию зарядной инфраструктуры следует рассматривать только в паре с пакетом мер по поддержке развития рынка электромобилей, включая дополнительные льготы и компенсации стоимости электромобилей для населения. В частности, такими мерами могут быть компенсация НДС при покупке электромобиля или компенсация по программам трейд-ин при переходе от ДВС к электромобилям.

2. Локализация и региональное развитие

Вопрос 1. Избыточность отдельных требований к локализации производства на территории Российской Федерации и несовершенство процедуры подтверждения российского происхождения продукции.

Политика импортозамещения в Российской Федерации реализована в постановлении Правительства РФ от 17 июля 2015 г. № 719 «О подтверждении производства промышленной продукции на территории Российской Федерации», в котором в качестве основного критерия признания российского происхождения принят принцип выполнения технологических операций на территории страны. Данное требование коснулось практически всех основных отраслей промышленности, причём, как перечень обязательных операций, так и список регулируемых отраслей продолжают постоянно расширяться.

25 мая 2019 г. Постановлением Правительства №661 утверждены изменения в ПП № 719, вводящие новую систему оценки локализации путем присвоения определенного количества баллов производственным операциям, осуществляемым при производстве ключевых узлов и агрегатов автомобильной техники. В зависимости от суммы баллов, набираемых производителем, данный производитель получает доступ к тем или иным формам государственной поддержки.

Следует отметить прогрессивность нового метода, предоставляющего больше свободы производителям в выборе операций, однако, в нём имеется ряд недостатков.

1. Перечень операций

Выбор операций, включённых в новый перечень, представляется неоптимальным. Например, излишне большое количество вновь введённых операций связано с производством автомобильной электроники, которая ранее полностью отсутствовала в перечне операций. Поскольку требование об изготовлении электронных блоков на территории РФ ранее не ставилось перед автомобилестроителями, то большинство из них оказались не готовы к освоению их производства. Учитывая критичность электронных систем и, соответственно, ПО для них в современном автомобиле, стоимость их разработки крайне высока, а отладка и испытания занимают весьма много времени. Крайне экономически неэффективным представляется разработка отдельной версии ПО для российского рынка с передачей прав интеллектуальной собственности на эту версию зарегистрированной в РФ компании. Так же маловероятно использование российского ПО в качестве единственного, устанавливаемого на выпускаемых по всему миру автомобилях международных производителей. Следует учесть и тот факт, что в России в целом слабо развито производство автомобильных электронных систем.

2. Учёт специфики разных классов автомобилей

При разработке нового перечня производственных операций не учитывалась специфика производства разных классов автомобилей (легковые автомобили, грузовики, автобусы), хотя объём их производства, оказывающий ключевую роль на себестоимость, может отличаться в тысячу раз. В силу данного обстоятельства создание рентабельного производства в России таких технически сложных компонентов, как двигатели или коробки передач для грузовых автомобилей представляется в текущих условиях экономически нецелесообразным.

Из-за существенного различия в размерах и сложности исполнения однотипных компонентов для грузовых и легковых автомобилей (например, лобовое стекло, элементы обвеса) инвестиции в оборудование для их производства, а значит и рентабельность производства, отличаются в несколько раз, - соответственно, должно значимо различаться и количество баллов, присваиваемых за освоение такой операции, в различных сегментах автопрома.

В настоящее время Минпромторгом России ведется работа по распространению принципа балльной системы на другие отрасли машиностроения. Не исключено, что впоследствии данный подход будет тиражирован и на другие отрасли.

Серьезные нарекания у инвесторов вызывает и процедура подтверждения российского происхождения товара с последующим доступом его к мерам государственного стимулирования. Данная процедура предполагает многоступенчатый процесс аттестации производителя в соответствии с утвержденной методикой, с последующей выдачей заключения Минпромторгом России. Действующая процедура представляется очень громоздкой, учитывая ограниченный срок действия Заключения и необходимость досрочного прекращения его действия и получение нового Заключения при изменении конструкции продукции, связанной с ее техническим усовершенствованием, изменениям требований законодательства или сменой поставщика

комплектующих. При том, что в нормативных документах ТПП и Минпромторга прописаны сроки выполнения этапов получения Акта Экспертизы и Заключения, измеряемые днями, на практике процесс занимает около полугода, значительная часть времени тратится на подготовку пакета документов для получения Акта Экспертизы и согласования его с ТПП.

В результате крайне избыточной и забюрократизированной процедуры (занимает 4-6 месяцев при первичном обращении) производители российской продукции вынуждены откладывать на неопределенный срок проекты по развитию локализации и экспорта, поскольку без юридического подтверждения производства на территории РФ становится невозможным претендовать на меры государственной поддержки, предусмотренные для такого рода стратегических проектов. Как следствие, экономика Российской Федерации и ее субъектов недополучает инвестиционные ресурсы, государственный бюджет – налоговые отчисления, имеет место негативный эффект на показатели результативности национальных проектов.

Рекомендации:

Довести до представителей Минпромторга и Минэкономразвития позицию международных инвесторов, развивающих производство в Российской Федерации, в отношении отдельных параметров балльной системы и обоснованно предложить корректировки указанных параметров.

Упростить процедуру получения подтверждения производства на территории РФ, сведя число предоставляемых документов к разумному минимуму (до 3-4 недель без потери качества самой экспертизы).

Вопрос 2. Рекомендации по доработке налогового законодательства в части поддержки инвестиционной деятельности.

Федеральным законом от 27.11.2017 N 335-ФЗ в Налоговый кодекс РФ была введена статья 286.1 «Инвестиционный налоговый вычет», предусматривающая предоставление права отдельным налогоплательщикам уменьшить сумму налога (авансового платежа), подлежащую зачислению в федеральный бюджет и бюджет субъекта Российской Федерации.

Инвестиционный налоговый вычет позволяет уменьшить налог на прибыль, зачисляемый в бюджет субъекта РФ и федеральный бюджет. Максимальная сумма, на которую можно уменьшить региональный налог, составляет 90% от расходов на приобретение объектов основных средств (ОС), а также расходов на модернизацию, реконструкцию и иные улучшения ОС. При уменьшении налога на инвестиционный вычет минимальный налог, который должен быть уплачен в региональный бюджет, составляет 5% от налоговой базы по налогу на прибыль.

Величина налога, на которую можно уменьшить федеральный налог, составляет 10% от расходов на приобретение объектов ОС, а также расходов на модернизацию, реконструкцию и иные улучшения ОС. При этом минимальный налог, который должен быть уплачен в федеральный бюджет, НК РФ не устанавливает. Это означает, что в результате применения инвестиционного налогового вычета федеральный налог может быть уменьшен до нуля.

Однако, данное снижение налога на прибыль сопряжено с рядом ограничений и требований, накладываемых на налогоплательщика. Прежде всего, это отсутствие гибкости по включению/невключению имущества в налоговый вычет, а также дополнительная административная нагрузка по ведению двойного учета и расчёта предельных величин.

Также не урегулирован порядок амортизации по бухгалтерскому учету, порядок исчисления и уплаты налога на имущество, а также возможность уменьшения налогооблагаемой базы при списании/продаже объектов ОС на стоимость приобретения таких основных средств.

С экономической точки зрения суммарный эффект вычета составляет не 90-100% от стоимости инвестиций, а гораздо ниже и зависит от фактических показателей и условий того или иного региона, и может, в случае, отсутствия учета расходов при определении инвестиционного налогового вычета в последующих налоговых (отчетных) периодах в соответствии с п.9 ст.286.1 НК РФ даже вызвать «обратный эффект», когда сумма вычета будет меньше, чем последующие налоговые последствия в виде дополнительных налогов в виде увеличенного налога на прибыль и налога на имущество. Также вызывает вопросы жесткое требование о восстановлении сумм неуплаченных налогов, уплате пени и штрафов при реализации объектов ОС, что не учитывает особенности инвестиционных циклов компаний и фактически вводит запрет на обновление производственных средств. К примеру, производители товаров повседневного спроса постоянно обновляют производственные линии, оперативно внедряя новые решения для того, чтобы отвечать растущим запросам покупателей в части потребительских свойств таких товаров.

На уровне отдельных регионов зачастую могут не учитываться дорогостоящие инвестиции (ОС 8-10 групп), а право на установление категорий налогоплательщиков трактуется весьма широко и может устанавливаться ограничения не только по видам экономической деятельности, но и особенностей корпоративной структуры (наличие отдельных юридических лиц в регионе, доля выручки от реализации инвестиционного проекта в регионе от общей выручки компании).

Рекомендации:

При доработке инструмента инвестиционного налогового вычета считаем целесообразным предусмотреть следующие аспекты:

1. Предоставить право налогоплательщику права выбора расходов по отдельным ОС, которые используются при расчете ИНВ и на которые распространяются ограничения, предусмотренные ст.286.1 НК РФ.

2. Удалить в абзаце 2 п.8 ст.286.1 НК РФ ограничение в виде трех последовательных налоговых периодов, по истечении которых налогоплательщик может изменить решение о применении (отказе от применения) ИНВ, а также предусмотреть возможность восстановления сумм неуплаченных налогов в размере пропорциональном периоду использования ИНВ.

3. Установить порядок амортизации по бухгалтерскому учету, порядок исчисления и уплаты налога на имущество, а также возможность уменьшения налогооблагаемой базы при списании/продаже объектов ОС.

4. Скорректировать положения п.9 ст.286.1 НК РФ, предусмотрев безусловное право налогоплательщика при превышении расходов учитывать их при определении инвестиционного налогового вычета в последующие налоговые периоды.

5. Скорректировать положения п.12 ст.286.1 НК РФ, предусмотрев право налогоплательщика реализовывать/ликвидировать ОС без необходимости восстановления сумм неуплаченных налогов, уплаты пени и штрафа по истечении 3-х летнего срока после постановки на учет объектов ОС.

6. Скорректировать положения п.4 ст.286.1 НК РФ, распространив ИНВ в отношении всех объектов ОС, относящихся к 3-10 амортизационным группам.

7. Скорректировать положения пп.3 п.6 ст.286.1 НК РФ, ограничив право субъекта по установлению критерия только по виду экономической деятельности.

8. Удалить пп.4 п.6 ст.286.1 НК РФ.

9. В связи с тем, что механизм ИНВ требует доработки, эта ситуация порождает неопределенность для инвесторов, принимающих решение о развитии производств в настоящее время и ближайшие 1-2 года. При этом действующие льготы по региональной части налога на прибыль не будут применяться с 1 января 2023 г. Такое положение дел, с учетом общего осложнения экономической ситуации в связи с распространением коронавирусной инфекции, негативно влияет на инвестиционный климат.

Предлагаем внести изменения в абзац пятый п.1 статьи 284 Налогового Кодекса РФ, предусмотрев возможность применения пониженных налоговых ставок по налогу на прибыль организаций, подлежащему зачислению в бюджеты субъектов Российской Федерации, до даты окончания срока их действия и только для проектов, получивших в установленном порядке право пользования такими льготами до 1 января 2023 г.

Вопрос 3. Барьеры на пути развития отрасли по производству кормов для домашних животных в современных условиях

Производство кормов для домашних животных – это прогрессивная, динамично развивающаяся отрасль. За прошедшие 20 лет только в индустрии производства кормов в отечественную экономику было инвестировано более 3 млрд. долл. США. Компании – члены КСИИ уже построили пять заводов на территории России. Годовой объём рынка кормов для домашних животных превышает 200 млрд. руб. В производстве и системе сбыта продукции занято свыше 20 000 человек. Также значительные объёмы готовых кормов экспортируются в страны дальнего зарубежья и СНГ⁸. Объём

⁸ Основными экспортными направлениями являются страны СНГ (Азербайджан, Абхазия, Армения, Белоруссия, Казахстан, Киргизия, Молдова, Узбекистан, Таджикистан, Туркменистан, Украина), ЕС (Польша, Великобритания, Германия, Италия, Франция, Дания, Финляндия), Норвегия, Турция, Монголия. Особое внимание уделяется перспективам выхода российских кормов на рынок Китая.

экспорта уже сегодня превышает 10,3 млрд. рублей в год. И при должном развитии сырьевой базы к 2025 году объём экспорта, по оценкам компаний, мог бы увеличиваться ещё на 25–30 % в год.

В настоящее время компаниями реализуются многолетние инвестиционные проекты на десятки миллиардов рублей по строительству новых фабрик по производству кормов или по увеличению производственных мощностей существующих. В связи с чем стратегическое планирование обеспеченностью сырьем стоит для нас на первом месте.

Производство кормов для домашних животных характеризуется высокой технологичностью, инновационностью и применением десятков различных сырьевых компонентов и ингредиентов. Компании – члены КСИИ всегда имели в качестве одного из приоритетов максимальную локализацию используемого сырья. Благодаря многолетней программе по развитию локальных поставщиков, проводимой членами РГ, сегодня уровень обеспеченности отечественным сырьём составляет 80–90%. Но очевидно, что достичь 100% показателя будет невозможно. Несмотря на все наши усилия, участникам рынка критически не хватает сырья, производимого в РФ, что вызывает опасения не только в части реализуемых инвестиций, но и рассматривается как риск для стабильности текущего производства.

Например, в части мясокостной муки за четыре предыдущих года российское сырьё увеличилось с 50% до 78% в общем объёме поставок, сократив общий дефицит до 22,79 тыс. тн. Оставшаяся часть приходится на виды муки, производство которой в России отсутствует, или качество производимой продукции не соответствует обязательным требованиям предприятий - членов РГ КСИИ. В связи с чем, успешность работы и развития индустрии напрямую зависит от стабильности поставок критически важного сырья и ингредиентов по импорту в необходимых объемах.

Вопросы вызывает доступность животных протеинов таких как мука из кролика, баранины, утки, перепелов, гуся; свиная мука с содержанием белка 70%+ (из субпродуктов, шквары или мяса), куриная мука с содержанием белка 80%+ (из субпродуктов или мяса). Ограниченная доступность (объём предложения меньше потребности) муки из лосося, говядины, куриной муки с содержанием белка 65%+; свиной муки с содержанием белка 60%+, а также животного жира и холин хлорида, без наличия которых в необходимом количестве и качестве невозможно производство широкой линейки готовых кормов.

Введенные Россельхознадзором в 2021 году ограничения на ввоз⁹ кормов и кормовых добавок из ряда стран ЕС по причине выявления в поставках отдельных производителей незаявленных ГМО-компонентов, значительно ухудшили обеспеченность отрасли важным сырьем, т.к. коснулись не конкретных предприятий-нарушителей, а всей территории страны-изготовителя, откуда традиционно восполнялась значительная доля дефицита сырья и ингредиентов. Под запрет попали не только животные протеины, но и весь спектр кормов и кормовых добавок, включая те, что не производятся в России или производятся в недостаточном объеме. Отдельное недоумение вызывает тот факт, что под ограничения, связанные с обнаружением незаявленных ГМО-компонентов, подпали сырьевые компоненты животного происхождения, включая мясокостную муку, где по сырьевому происхождению не может быть растительных компонентов.

По нашим оценкам закрытие ряда европейских стран по импорту сырья привело, в частности, к ужесточению дефицита куриной высокопротеиновой муки до уровня 25-30% и лососевой муки с сокращением/падением темпов роста объёма локального производства кормов для домашних питомцев в целом примерно на 6 - 10%, а также ростом цен на многие сырьевые компоненты.

При этом, кратное повышение цены на локально производимое мясокостное сырьё (лишь за последние 7 месяцев цены на куриную муку выросли на 35-55%, на свиную - на 50-70%), к сожалению, не привело к избытку его предложения на Российском рынке.

В мае 2017 в связи с обсуждением ограничений ввоза мясокостной муки из отдельных стран года Минсельхозом РФ была сформирована Рабочая группа по мониторингу ситуации на рынке мясокостной муки, в задачи которой вошла разработка дорожной карты по её импортозамещению, а также координация взаимодействия потребителей и производителей муки для увеличения её производства в России. Однако, Дорожная карта так и не была одобрена и принята.

⁹ <https://fsvps.gov.ru/fsvps/news/41773.html>

Указание Россельхознадзора от 15.03.2021г. №ФС-КК-7/6762, с 17.03.2021г. приостановлен импорт в РФ всех кормов и кормовых добавок, произведенных в Испании.

Указание Россельхознадзора от 18.05.2021г. №ФС-КК-7/13836, с 21.05.2021г. приостановлен импорт в РФ всех кормов и кормовых добавок из Германии

Мы выступаем за возобновление формата взаимодействия в рамках Рабочей группы при Минсельхозе по разработке, принятию и реализации новой Дорожной Карты до полного обеспечения производителей локальным сырьем к 2030 г., так как сегодняшние ограничения на ввоз из ряда стран ЕС кормов, кормовых добавок, включая широкий спектр сырья и ингредиентов, повлекли серьезные проблемы с предсказуемостью работы всех российских предприятий, производящих готовые корма для домашних животных. В случае расширения ограничений на ввоз критически важного сырья, индустрия рискует лишиться производства весомой части некоторых категорий кормов вплоть до закрытия отдельных предприятий.

Снижение объемов производства российских кормов приведет к потере доли на рынках стран ЕАЭС и СНГ. Она будет замещена импортными кормами и восстановление экспортных позиций РФ потребует значительного времени.

Учитывая данные обстоятельства, а также то, что ограничения, введенные на импорт кормов и кормовых добавок из ряда стран, значительно расширили список критически важных сырьевых компонентов, помимо мясокостной муки, считаем необходимым на базе проекта Дорожной карты от 2017 года подготовить и утвердить план мероприятий по обеспечению системного прогнозируемого перехода отрасли на сырьё отечественного производства (с возможностью компенсации выпадающих объёмов из третьих стран) до 2030 году.

Рекомендации:

Возобновить деятельность РГ по разработке мероприятий («дорожной карты») по локализации сырья для производства кормов для животных до 2030 года и утвердить его приказом Минсельхоза России.

Создать благоприятные условия по уверенному снабжению существующего и перспективного производства кормов для домашних животных сырьем требуемого количества и качества, включая импортное, на период развития локального рынка аналогичной сырьевой базы.

Приложение 1.

Предложения членов РГ КСИИ для включения в План мероприятий по проведению анализа ситуации на рынке мясокостной муки

Предложение для включения в Дорожную карту	Срок исполнения	Ответственные исполнители	Обоснование	Комментарии
1. После введения в действие ГОСТ Р 59296-2021 «Мука кормовая животного происхождения для производства кормов для непродуктивных животных. Технические условия» включить положения ГОСТ в список обязательных требований в рамках ПП982	2-й квартал 2021 года	Отраслевые Союзы (НМА; НСС; «Росптицесоюз»)	Необходимо срочное улучшение качества отечественной мясокостной муки.	
2. Усовершенствовать системы контроля качества на российских мясоперерабатывающих предприятиях, осуществляющих деятельность по производству мясокостной муки с целью соответствия продукции требованиям ГОСТ Р 59296-2021;	2-4-й кварталы 2021 года	МСХ РФ; отраслевые Союзы,	Необходимо срочное улучшение качества отечественной мясокостной муки.	
3. Минсельхозу России создать МВРГ, которой ежеквартально анализировать предоставляемые российскими производителями мясокостной муки отчеты о фактических объемах мясокостной муки, реализуемой для петфуда.	2-й квартал 2021 г.	МСХ РФ	Необходим мониторинг ситуации в сфере импортозамещения мясокостной муки российским производством.	Считаем целесообразным обязать российских производителей мясокостной муки на ежеквартальной основе предоставлять отчеты о фактических предложенных к реализации объемах мясокостной муки каждого вида, соответствующего требованиям петфуда качества.
4. Сохранять и развивать альтернативные источники поставок сырья (мясокостной муки) из третьих стран, не поддерживавших режим санкций в отношении Российской Федерации: - предусмотреть процедуру ускоренного согласования ветеринарных сертификатов;	В течение 2021 г.	МСХ РФ; Россельхознадзор	В связи с невозможностью полного перехода на отечественное сырье, а также учитывая риски по сокращению производственных мощностей предприятий по	В настоящее время необходимый период для открытия новых рынков и поставщиков длится до двух лет.

<p>- предусмотреть упрощённую схему внесения в списки разрешённых производителей под гарантии страны поставщика.</p>			<p>производству кормов для кошек и собак из-за отсутствия сырья - необходимо обеспечить своевременные поставки сырья из третьих стран.</p> <p>Наличие альтернативных рынков будет обеспечивать «здоровую» конкурентную среду на внутреннем рынке сырья.</p>	
<p>5. Открыть альтернативные источники поставок готовой продукции (кормов для кошек и собак) из третьих стран (уже содержащей мясокостную муку):</p> <p>-предусмотреть процедуру ускоренного согласования ветеринарных сертификатов;</p> <p>-предусмотреть упрощённую схему внесения в списки разрешённых производителей под гарантии страны поставщика.</p>	<p>В течение 2021 г.</p>	<p>МСХ РФ; Россельхознадзор</p>	<p>В связи с невозможностью полного перехода на отечественное сырье, а также учитывая значительное сокращение производственных мощностей предприятий по производству кормов для кошек и собак из-за отсутствия сырья - необходимо обеспечить своевременные поставки готовой продукции из третьих стран.</p> <p>В настоящее время необходимый период для открытия новых рынков и поставщиков длится до двух лет.</p>	<p>В настоящее время аттестованные РСХН наши предприятия по производству кормов для кошек и собак, находящиеся в ЕС и ряде других стран, крайне перегружены. В соответствии с нашими предварительными расчетами, для обеспечения необходимого нам количества готовой продукции, мы нуждаемся в аккредитации более 10 дополнительных предприятий.</p>

<p>6. Исключить лососевую рыбную муки из перечня продукции, в отношении которой планируется ввести данный запрет. Рассмотреть вопрос введения запрета на ввоз данного вида муки по достижению уровня локализации 90%.</p>	<p>2 квартал 2021 г.</p>	<p>МСХ РФ</p>	<p>В настоящее время невозможно осуществить импортозамещение лососевой рыбной муки отечественной, в связи с ее качеством.</p> <p>Кроме того, просим предусмотреть комплекс мер по стимулированию опережающего развития отрасли производства рыбной муки в России.</p>	
<p>7. Исключить животную мясокостную муку из курицы, кролика, утки, индейки, баранины из перечня продукции, в отношении которой планируется ввести данный запрет. Рассматривать вопросы введения запретов на ввоз отдельно по каждому виду муки - по достижению уровня локализации 90%.</p>	<p>2 квартал 2021 г.</p>	<p>МСХ РФ</p>	<p>В настоящее время такая отрасль как кролиководство только начинает развиваться в России.</p> <p>В связи с отсутствием индустриального производства муки из кролика в России, в настоящее время невозможно осуществить замещение данного вида импортной муки мукой отечественного происхождения.</p> <p>Российский рынок производства и переработки утиного мяса находится в стадии первоначального заполнения и представлен пока несколькими</p>	

			<p>производителями, в связи с тем, что в настоящее время производить утку промышленным способом в России крайне трудно.</p> <p>Кроме того, вся утиная мука, производимая данными предприятиями, используется для кормления своего утиног поголовья и недоступна для свободной продажи на рынке.</p> <p>Значительный дефицит мясокостной муки сохраняется по куриной муке и требует времени на его покрытие.</p>	
--	--	--	---	--

Вопрос 4. (Риски применения подхода о т.н. «двойном качестве») Риск возникновения необоснованных органичений вследствие мер, направленных на пресечение недобросовестной конкуренции при выпуске в обращение на территории РФ товаров, потребительские свойства которых якобы несоответствуют потребительским свойствам зарубежных аналогов.

КСИИ выражает свою обеспокоенность по поводу формируемого надзорными органами РФ подхода к вопросу о так называемом «двойном качестве», в соответствии с которым планируется проведение регулярных сравнений товаров международных торговых марок, находящихся в обороте на территории РФ и аналогичных товаров, находящихся в обороте на территории других государств, по потребительским характеристикам, составу и условиям использования. При выявлении отличий и в случае, если оборот товаров в РФ осуществлялся без информирования потребителей о предназначении товара для реализации на территории РФ, действия российских производителей будут расценены как недобросовестная конкуренция с повышенной административной ответственностью.

Товары, производимые международными компаниями, одинаковы по своей рецептуре и качеству вне зависимости от того, где они произведены и для какой страны предназначены. Иногда возникающие незначительные отличия обусловлены объективными причинами, такими как потребительские предпочтения, условия производства и использования продукции, но, прежде всего, отличиями регуляторных норм.

Так, различия между обязательными требованиями, предъявляемыми к продукции в России и в других странах, зачастую приводят к тому, что производители вынуждены адаптировать свои глобальные рецептуры перед выходом на российский рынок. При этом продукция, реализуемая в России, полностью соответствует зарубежным аналогам по потребительским свойствам и качественным характеристикам.

Предложение со стороны ряда госорганов о дополнительном информировании потребителей о предназначении товара для реализации на территории Российской Федерации путём соответствующей маркировки является избыточным с точки зрения действующего законодательства в России и ЕАЭС. Единый знак обращения уже свидетельствует о том, что продукция, маркированная им, прошла все установленные в технических регламентах ЕАЭС процедуры оценки соответствия.

Попытки усмотреть «двойное качество» в отношении продукции, полностью соответствующей требованиям законодательства РФ и ЕАЭС, но имеющей некоторые незначительные отличия от зарубежных аналогов, ставят под сомнение эффективность принятой в России (и ЕАЭС) системы оценки соответствия продукции и обоснованность установленных требований в области качества и безопасности.

Такие попытки формируют у российских потребителей необоснованное предубеждение в отношении товаров, произведенных в РФ под международными товарными знаками, принося производителям продукции не только репутационный урон, но и материальный ущерб в виде снижения продаж. Это может отрицательно сказаться на инвестиционном климате и темпах локализации производства в России.

Решением проблемы является отказ от формирования политики дискриминации товаров, произведенных в России под международными товарными знаками по отношению к зарубежным аналогам. Дополнительным важным шагом могла бы стать гармонизация регуляторных требований между Россией и ЕАЭС, и другими странами, в том числе взаимное признание результатов испытаний, основанное на сближении подходов к оценке соответствия продукции и методов её лабораторного тестирования. Это не только позволило бы производителям международных торговых марок выпускать полностью идентичную продукцию в России и других странах, но и повысило бы экспортный потенциал РФ.

Рекомендации:

Отказаться от практики дискриминации товаров, производимых в РФ международными компаниями, до момента гармонизации регуляторных требований между Россией (и ЕАЭС) и странами, являющимися её крупнейшими торговыми партнёрами, включая взаимное признание результатов испытаний, сближение подходов к оценке (подтверждению) соответствия продукции и методов её лабораторного тестирования.

Вопросы в режиме мониторинга:

Вопрос 1. О содействии экспорту в страны СНГ и ближнего зарубежья (в части отслеживания изменений в техническом регулировании этих стран).

На сегодня широкий ряд компаний – как российских, так и иностранных – осуществляет поставки продукции, производимой в России, в страны СНГ и ближнего зарубежья.

При этом требования (маркировка, пищевая безопасность, государственные стандарты на продукты, лимиты/нормы/запреты на использование отдельных ингредиентов), установленные в этих странах к продукции, существенно различаются.

В странах ЕАЭС (Армения, Беларусь, Казахстан, Киргизстан) действуют те же требования, что и в России, что упрощает поставки в эти страны.

Техническое регулирование в других странах СНГ, таких как Азербайджан, Молдавия, Монголия¹⁰, Таджикистан, Туркменистан¹¹, Узбекистан, имеет свои отличия, которые приходится учитывать при изготовлении продукции. Отчасти эта работа облегчается тем, что ведется сотрудничество в сфере стандартизации, например, в разработке межгосстандартов. Вместе с тем, техническое регулирование Молдавии, к примеру, в последнее время гармонизируется исключительно с европейскими нормами, отличными от норм ЕАЭС.

Отдельно следует отметить Грузию, которая не является членом СНГ и также ориентирована на гармонизацию технического регулирования с европейскими нормами. Не все страны являются членами ВТО, что также не позволяет автоматизировать сбор информации о новых нетарифных ограничениях.

Результатом такого положения вещей является необходимость отслеживать изменения в техническое регулирование стран, не являющихся членами ЕАЭС. Эта работа усложняется языковым барьером, а также необходимостью наличия специальных знаний и компетенций.

Большинство компаний работают в этих странах через дистрибьюторов, т.е. не имеют собственных сотрудников, которые могут обеспечить отслеживание всех изменений. В итоге систематически возникают ситуации, при которых российские производители не готовы к вступлению в силу новых изменений. Это создаёт угрозу убытков (риски списания продукции), а также может привести к принципиальному отказу от поставок в некоторые страны в целях снижения рисков. Безусловно, указанные сложности ещё более остро встают для субъектов среднего и малого предпринимательства.

Описанная ситуация сохраняет свою актуальность: в 2019 г. появился ряд новых примеров разработки и введения требований, порядок исполнения которых вызывает вопросы у экспортёров российских товаров.

Решением видится установление механизмов обмена информацией об изменении пищевого законодательства на межгосударственном уровне, организация регулярного мониторинга и выпуск общедоступных бюллетеней о разрабатываемых и вступающих в силу изменениях в техническом регулировании упомянутых стран.

По итогам Исполкома КСИИ 10 октября 2019 г. Минпромторгу совместно с РЭЦ, и бизнес сообществом поручено подготовить концепцию системы раннего оповещения об изменениях в требованиях, предъявляемых к импортируемым из России товарам в странах ближнего зарубежья. Такой функционал может быть реализован на базе торговых представительств России за рубежом.

В 2021 г. связи с реорганизацией департамента-заказчика указанной системы в Минпромторге, вопрос перенесен в режим мониторинга.

¹⁰ Участвует в некоторых структурах СНГ в качестве наблюдателя
¹¹ Ассоциированный член

3. Совершенствование налогового и таможенного законодательства и администрирования

В течение 2020/2021 гг. работа Группы по совершенствованию налогового законодательства была сконцентрирована на следующих вопросах.

Вопрос 1. Порядок применения п. 25 Федерального стандарта бухгалтерского учета ФСБУ 27/2021 «Документы и документооборот в бухгалтерском учете».

7 июня 2021 года Министерство юстиции зарегистрировало Приказ Министерства финансов об утверждении ФСБУ 27/2021. Согласно п. 25 данного Приказа, экономический субъект обязан хранить документы бухгалтерского учёта, а также данные, содержащиеся в таких документах, и размещать базы указанных данных на территории РФ. Обязанность применения указанного положения возникает с 1.01.2022 г.

Из данного положения невозможно сделать однозначный вывод о том, требуется ли для его исполнения перемещать в Россию центр обработки учетных данных или достаточно разместить в России его копию («зеркало»). При этом, к сожалению, Информационное сообщение Министерства финансов от 10 июня 2021 г. № ИС-учет-33 не снимает возникшей неопределенности и связанных с ней рисков, допуская хранение копий данных в других странах, оно не комментирует возможности размещать копии оригинальных учетных данных именно в России.

Неопределенность, созданная данной нормой, оказывает существенное влияние на иностранных инвесторов, которые находятся под риском либо необоснованных издержек (излишняя локализация инфраструктуры, когда достаточно копии), либо дополнительных расходов (инвестируют в создание копии, или прямого нарушения норм российского законодательства, что также недопустимо).

Следует отдельно отметить, что достаточно части фактически первичные учетные документы, связанные с осуществлением деятельности иностранных инвесторов, хранятся на территории Российской Федерации, также многие компании участников КСИИ находятся на налоговом мониторинге, что прямо предоставляет налоговым органам доступ к учетным и налоговым данным, а в отдельных случаях к электронным архивам первичных документов.

Рекомендации:

Запросить официальное разъяснение Министерства Финансов РФ в отношении порядка применения положений п. 25 ФСБУ 27/2021, а также предложить рассмотреть возможность введения переходного периода реализации данной нормы до 1 января 2023 г., а также уточнить возможность реализации данной нормы для компаний, являющихся субъектами налогового мониторинга.

Вопрос 2. Подтверждение оказания внутригрупповых услуг.

В 2020-2021 гг. налоговые органы в ходе налоговых проверок обращают повышенное внимание к договорам оказания услуг, заключенных между российским юрлицом и иностранным юридическим лицом, являющимся ее материнской или аффилированной компанией. Налоговые органы оспаривают реальность и обоснованность услуг, переqualифицируют платежи по таким операциям в выплату пассивного дохода (например, распределение капитала или дивидендов) и начисляют налог на доходы у источника выплаты в РФ.

Исходя из поставленных во время налоговых проверок вопросов стало очевидным, что проверяющие склонны приравнивать взаимозависимость участников сделки к умышленной недобросовестности. Каждую сделку с взаимозависимым лицом они рассматривают как направленную на оптимизацию налогообложения, а не как разумную хозяйственную операцию.

Исходя из анализа Обзора судебных споров по вопросам применения положений международных договоров и злоупотреблений законодательством при трансграничных операциях, подготовленном ФНС России, можно заключить, что налоговые органы склонны применять подобный подход в качестве руководства для использования в работе налоговых органов.

Вышеуказанные требования российских налоговых органов к обоснованию расходов на внутригрупповые услуги существенно шире условий, выполнение которых предусмотрено международной практикой и принимается налоговыми органами во многих странах, что приводит к формированию существенных дополнительных налоговых рисков для ведения бизнеса в России.

Подобный подход в части требования избыточных документов и игнорирования экономического смысла потребляемых услуг не только противоречит международной практике, является трудно-администрируемым (фактически, запретительным), но и лишает возможности привлекать глобальную экспертизу, разрушая сложившиеся взаимоотношения внутри группы компаний, снижая конкурентоспособность российских подразделений компаний, тем самым препятствуя вносить свой вклад в реализацию национальных задач по привлечению инвестиций, увеличению экспорта.

По результатам в том числе работы рабочей группы 20 августа 2020 года было выпущено письмо ФНС РФ, разъясняющее для нижестоящих инспекций отдельные вопросы, связанные с применением концепции внутригрупповых услуг. Позиция ФНС РФ об акционерных услугах была также отдельно раскрыта в письме от 12 февраля 2021 г.

Рекомендации:

Считаем целесообразным продолжать работу в отношении более четкого нормативного урегулирования вопроса о порядке подтверждения внутригрупповых услуг с учетом международной практики, в частности вывод определенных видов услуг, носящих рутинный характер из-под пристального контроля со стороны налоговых органов.

Вопрос 3. Необходимость регистрации для целей НДС в Российской Федерации иностранных компаний, оказывающих электронные услуги российским налогоплательщикам.

Начиная с 2019 года вступила в действие норма Налогового кодекса, обязывающая иностранные организации, не зарегистрированные на территории РФ, при оказании электронных услуг российским покупателям самостоятельно выполнять обязанности по уплате НДС в бюджет и вставать на учет в налоговых органах.

Практическое внедрение данной нормы было связано с существенными затруднениями для иностранных компаний в связи с наличием целого ряда практических вопросов, затрудняющих возможность для крупных компаний оказывать электронные услуги своим российским подразделениям.

В связи с этим был рассмотрен практический вопрос о возможности использования ранее применявшегося механизма налогового агента при оказании электронных услуг при осуществлении внутригрупповых сделок.

Данный вопрос был неоднократно обсужден с представителями Министерства экономического развития РФ и ФНС РФ, по результатам которых было выпущено письмо ФНС РФ от 24 апреля 2019 года, формально не изменяющее порядок уплаты НДС при оказании электронных услуг, но указавшее на возможность не платить НДС налогоплательщиком повторно в случае, если покупатель услуг использовал механизм налогового агента, удержал и перечислил соответствующий НДС в бюджет. Данное письмо частично снизило актуальность проблемы, но окончательно законодательного решения вопроса не произошло.

Рекомендации:

Предлагаем рабочей группе продолжать участвовать в обсуждении поправок в НК РФ с точки зрения восстановления механизма налогового агента при оказании электронных услуг при осуществлении внутригрупповых сделок, а также изучить возможность введения института квалифицированного налогового агента при осуществлении электронных услуг.

Вопрос 4. Необходимость стабильного законодательства и предсказуемых правил изменения фискальной нагрузки на иностранных инвесторов в РФ, включая акцизное регулирование.

За последние 3 года в России сложилась практика по налоговым спорам, которая ставит под сомнение последовательность применения принципов налогового законодательства. Многие крупные международные компании по результатам проведенных проверок за прошлые периоды столкнулись со значительными доначислениями.

Такая негативная практика в России существовала не всегда. До 2013 года арбитражные суды, руководствуясь принципом статьи 3 НК РФ, все неустранимые сомнения, противоречия и неясности актов законодательства о налогах и сборах толковали в пользу налогоплательщика.

Кардинальное изменение практики работы налоговых органов после 2013 года характеризуются следующими тенденциями, вызывающими серьезную обеспокоенность бизнеса:

- применением норм и концепций, появившихся в налоговом праве и доктрине в последние годы, к сделкам, заключенным и исполненным до их появления;

- множественными переквалификациями сделок налоговыми органами, а также применением критерия экономической обоснованности (оправданности, экономического смысла) при переквалификации тех или иных действий налогоплательщика;

- возложением обязанности доказывания обстоятельств, послуживших основанием для принятия государственными органами, оспариваемых актов на налогоплательщиков.

Все три составляющие современной практики представляют собой равную опасность для ведения бизнеса в России сегодня. На сегодня бизнес не имеет прозрачных критериев для определения того, как впоследствии будут квалифицированы те или иные его действия. В этой ситуации любая деловая (и инвестиционная) активность расценивается как связанная с высоким риском, что оказывает негативное влияние на инвестиционную привлекательность России.

Сложность ситуации заключается не в недостаточно качественном регулировании (недоработки, противоречия законодательства), а в применении принципов, не зафиксированных в законе, либо, напротив, фискальное интерпретирование прямо прописанных в законе норм.

Рекомендации:

В этой связи полагаем целесообразным рассмотреть вопрос о формировании четких критериев экономической обоснованности сделок, осуществляемыми налогоплательщиками. А также предлагаем рассмотреть вопрос о формировании института мотивированных мнений вне процедуры налогового мониторинга.

Вопрос 5. Дальнейшая проработка законодательства об инвестиционном налоговом вычете.

Введенная с 2018 года статья 286.1 НК РФ «Инвестиционный налоговый вычет», предусматривающая предоставление права отдельным налогоплательщикам уменьшить сумму налога на прибыль (авансового платежа), подлежащую зачислению в федеральный бюджет и бюджет субъекта Российской Федерации.

Рекомендации:

Предлагаем целесообразным дальнейшую проработку механизма практической реализации данной нормы налогового законодательства с учетом предложений членов КСИИ.

Таможенная часть:

Вопрос 1. Совершенствование института УЭО в ЕАЭС.

Вопрос 1.1. Вопросы предоставления удаленного доступа к сведениям систем учета УЭО.

В соответствии с подпунктом 7 п.1 ст.433 Таможенного кодекса Евразийского экономического союза одним из обязательных условий включения юридического лица в реестр уполномоченных экономических операторов с выдачей свидетельства первого типа является «наличие системы учета товаров, отвечающей установленным законодательством государств-членов о таможенном регулировании требованиям, позволяющей сопоставлять сведения, предоставленные таможенным органам при совершении таможенных операций, со сведениями о проведении хозяйственных операций и обеспечивающей доступ (в том числе удаленный) таможенных органов к таким сведениям».

Форма и порядок предоставления удаленного доступа к сведениям системы учета таможенным законодательством не устанавливается. Однако, компании-члены КСИИ, заинтересованные во включении в реестр уполномоченных экономических операторов, столкнулись с требованиями таможенных органов, в том числе в ходе выездных таможенных проверок, об обеспечении удаленного доступа непосредственно к системам учета, информационным системам, а не только к сведениям.

В настоящее время для обработки данных, касающихся в том числе и управления импортно-экспортными операциями, компании – члены КСИИ в подавляющем большинстве случаев используют глобальные общекорпоративные автоматизированные системы на базе аппаратно-программного решения SAP (SAP G-ERP). Зачастую серверные мощности располагаются в дата-центрах за пределами Российской Федерации.

В рамках реализации требования информационной безопасности к защите критически важных корпоративных информационных систем компании применяют специальные организационные, программные и технические средства защиты, в том числе, в части ограничения доступа, идентификации и аутентификации пользователей при осуществлении доступа к таким системам.

В этой связи в целях разрешения предлагаем рассмотреть иные способы организации удаленного доступа в виде так называемой системы «витрины данных», а также иных способов, обеспечивающих доступ к сведениям системы учета без непосредственного подключения к внутренним информационным системам организаций.

Удаленный доступ уполномоченных сотрудников таможенных органов может быть обеспечен с использованием аутентификации пользователей по индивидуальному логину и паролю через веб-интерфейс, обеспечивающий в автоматическом режиме доступ по защищенному каналу связи к необходимым сведениям, извлекаемым непосредственно из системы учета товаров SAP G-ERP, о проведении таможенных и хозяйственных операций в отношении товаров, прошедших таможенное оформление в рамках использования компанией статуса УЭО.

Рекомендации:

Просим ФТС России рассмотреть возможность подготовки для участников внешнеэкономической деятельности, заинтересованных в использовании статуса УЭО, и таможенных органов обзор практики в части типовых способов предоставления удаленного доступа к сведениям систем учета УЭО помимо непосредственного удаленного доступа к системам учета и перечня сведений для которых обеспечивается удаленный доступ.

Вопрос 1.2. Требования к предоставляемой отчетности УЭО.

Приказ ФТС России от 20 декабря 2018 г. №2077, утверждающий форму отчета УЭО, содержит в себе сведения обо всех хозяйственных операциях, связанных с движением товаров УЭО, а именно – приемка, хранение, отпуск в производство и реализация.

Предоставление многих сведений избыточно, т.к. ст. 433 ТК ЕАЭС определено в качестве условия включения в реестр Уполномоченных экономических операторов обеспечение удаленного доступа таможенных органов к информационным системам УЭО. В связи с этим повторное предоставление данной информации является избыточной нагрузкой на бизнес.

В то же время, нормативно-правовыми актами ЕАЭС и национальным законодательством устанавливаются требования, предъявляемые к УЭО, в том числе к системе учета, которая должна соответствовать требованиям Федерального закона от 6 декабря 2011 г. № 402-ФЗ «О бухгалтерском

учете», а также требованиям налогового законодательства РФ, в соответствии с которыми номер ДТ и порядковый номер товара в ней отражаются в системах учета только при первичной приемке.

Форма отчета, предусмотренная Приложением 2, представляется неоптимальной для предприятий, ведущих деятельность, связанную с непрерывным производством, когда движение сырья и материалов происходит ежедневно и непрерывно, системный учет ведется по производственным партиям и не имеет сквозной привязки к номерам ДТ и номеру товара в ней.

Таким образом, предлагаемый формат отчета (а именно Приложение 2, включающее дополнительно информацию о хранении, движении и реализации товаров) вводит дополнительные требования к системе учета УЭО и, тем самым создает дополнительные административные барьеры, а также влечет возникновение дополнительных финансовых издержек, связанных с организацией и ведением системы учета УЭО.

Рекомендации:

1. ФТС России внести изменения в приказ ФТС, удалив из перечня сведений, предоставляемых УЭО на ежегодной основе, сведения, предоставляемые УЭО в форме удаленного доступа, содержащиеся в базах данных иных ФОИВ, а также не относящиеся к применяемым УЭО упрощениям.

2. ФТС России рассмотреть возможность сокращения перечня сведений, в том числе сокращения сведений о расходных операциях, предоставляемых УЭО в форме удаленного доступа.

Вопрос 1.3. О расширении перечня предоставляемых упрощений, в том числе в отношении товаров, подлежащих обязательной маркировке средствами идентификации.

Абзацем третьим статьи 4 Соглашения о маркировке товаров средствами идентификации в ЕАЭС (заключено в г. Алма-Ате 2 февраля 2018 года) предусмотрено, что с даты введения маркировки товаров маркировка товаров, ввозимых (ввезенных) на таможенную территорию ЕАЭС, осуществляется по помещению таких товаров под таможенные процедуры выпуска для внутреннего потребления или реимпорта, а также в случаях, предусмотренных законодательством государств - членов ЕАЭС, - до помещения таких товаров под таможенную процедуру свободной таможенной зоны. Также маркировка товаров может осуществляться после помещения под таможенные процедуры выпуска для внутреннего потребления или реимпорта в складских помещениях, определенных в соответствии с подпунктом "в" пункта 1 статьи 6 Соглашения, если возможность такой маркировки предусмотрена законодательством государства - члена ЕАЭС.

В соответствии с действующим законодательством маркировка должна быть нанесена на товары до момента их введения в оборот. При этом в некоторых случаях нанесение обязательной маркировки за пределами таможенной территории РФ не представляется возможной в связи с технологическими ограничениями на промышленных производственных линиях, либо отсутствием экономической целесообразности переоборудования производственных линий в связи с недостаточными объемами продукции, закупаемой для российского потребительского рынка. При этом полномочиями на утверждение Правил маркировки товаров, подлежащих обязательной маркировке средствами идентификации, а также особенностей маркировки отдельных товаров, подлежащих обязательной маркировке средствами идентификации, наделено Правительство Российской Федерации (пункт 3.1 части 1 статьи 5 Федерального закона N 381-ФЗ).

Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 апреля 2019 г. N 515 определены Правила маркировки товаров, подлежащих обязательной маркировке средствами идентификации. В соответствии с данными Правилами в отношении товаров иностранного производства под термином «ввод товара в оборот» понимается выпуск таможенными органами для внутреннего потребления товара, ввозимого в Российскую Федерацию. Пунктом 4 данных Правил установлено, что маркировка товаров осуществляется путем формирования и нанесения средств идентификации (кодов маркировки в машиночитаемой форме) на товары, упаковку товаров или на иной материальный носитель, предназначенный для нанесения средств идентификации, в местах их производства, упаковки (переупаковки) или хранения. Одним из специальных упрощений, предусмотренных ТК ЕАЭС для уполномоченных экономических операторов (УЭО) является возможность хранения иностранных товаров, находящихся под таможенным контролем, на открытых площадках, территориях и в помещениях УЭО. Рабочая группа КСИИ просит ФТС России рассмотреть вопрос о возможности предоставления права маркировки товаров средствами идентификации уполномоченными экономическими операторами на площадках УЭО, имеющих свидетельство II или III типа.

Минфином России совместно с ФТС России подготовлен проект решения ЕЭК, предусматривающий предоставления такого упрощения УЭО и внесен в ЕЭК.

Просим Минэкономразвития России, Минфин России оказать содействие в принятии решения в ЕЭК.

Вопрос 2. Совершенствование мер государственной поддержки процесса переработки товаров для внутреннего потребления и на таможенной территории.

Процессы локализации могут быть связаны не только с размещением производства необходимых компонентов на территории РФ (или перехода на российское сырье) в целях удовлетворения потребностей внутреннего рынка, но и с развитием эффективного производства для удовлетворения потребностей глобального рынка (расширения экспорта продукции из РФ). Стимулирование такого выбора размещения производительных сил может быть связано в том числе со снижением административных барьеров для экспорта готовой продукции. В настоящее время рынок РФ во многих категориях товаров характеризуется традиционно высокой долей импорта, связанной со слабо развитым внутренним предложением и продолжающимся ростом внутреннего спроса, что позволяет уверенно говорить о высоком потенциале развития локального производства, как с точки зрения потребительского спроса, так и с точки зрения импортозамещения. Кроме того, произведенная на территории России продукция может рассматриваться в качестве конкурентоспособного продукта на рынке ЕАЭС. Однако развитие производства блокируется рядом факторов, немаловажным среди которых является структурный дисбаланс в ставках импортных таможенных пошлин, при котором ставки на сырье и материалы превосходят ставки на готовые изделия из ввезенных сырья и материалов. Этот дисбаланс представляет собой объективный экономический барьер для развития отечественного производства: дешевле ввезти готовую продукцию, чем произвести её в России. Это снижает конкурентоспособность продукции отечественного производства, как на внутреннем, так и на внешнем рынках. В первую очередь проблема связана с сырьем и материалами, которые не производятся в странах Евразийского экономического союза или которые не могут быть заменены на какие-либо другие без значительной потери потребительских свойств конечных продуктов. При этом пересмотр ставок таможенных пошлин конкретных позиций Единого Таможенного Тарифа (ЕТТ) является сложным, трудоемким и достаточно длительным процессом, требующим сложного анализа всех экономических последствий и сопряженным с риском недобросовестного декларирования и, таким образом, не всегда может быть оперативно применен для решения описанной проблемы. По нашему мнению, решение может быть найдено за счет более активного применения специальной таможенной процедуры переработки для внутреннего потребления, предлагаемой ст. 188 Таможенного кодекса Евразийского экономического союза (ТК ЕАЭС). Данная процедура будет способствовать целям импортозамещения (таможенная процедура переработки для внутреннего потребления). Согласно этой процедуре, сырье и материалы, используемые для совершения операций по переработке, полностью освобождаются от уплаты ввозных таможенных пошлин, налогов и мер нетарифного регулирования. При этом продукты переработки помещаются под таможенную процедуру выпуска для внутреннего потребления с уплатой ввозных таможенных пошлин по ставкам, применяемым к продуктам переработки, без применения мер нетарифного регулирования к продуктам переработки. Вместе с тем гл. 26 ТК ТС предъявляются однозначные и исчерпывающие требования к участникам ВЭД, гарантирующие целевое использование процедуры переработки для внутреннего потребления, позволяющие не допустить недобросовестное декларирование в целях уклонения от уплаты ввозных таможенных пошлин. Так, использование данной процедуры возможно только на основании специального документа, выдаваемого уполномоченным органом государства – члена Евразийского экономического союза и содержащего сведения, как о получателе, так и об условиях использования процедуры. Помимо этого, предъявляются многочисленные требования к порядку, условиям, срокам и объемам переработки, а также к идентификации товаров и продуктов переработки; устанавливается требование о невозможности восстановления продуктов переработки в первоначальное состояние экономически выгодным способом. Таким образом, положения гл. 26 ТК ТС определяют и позволяют эффективно использовать таможенную процедуру, специально предназначенную для привлечения, поддержания и развития высокотехнологичного производства на территории Евразийского экономического союза безотносительно возможного дисбаланса в ставках таможенных пошлин на сырье и на готовую продукцию и, вместе с этим, обеспечивают надлежащий уровень контроля, гарантирующий корректное использование процедуры. Участники внешнеэкономической деятельности отмечают два ключевых барьера, препятствующих более широкому использованию данных процедур: 1) Отсутствие критериев, которые позволят уполномоченному органу определить приемлемость способа идентификации иностранного товара в продуктах переработки. 2) Ограниченный перечень товаров, в отношении которых может применяться таможенная процедура переработки для внутреннего потребления.

Вопрос идентификации иностранных товаров в продуктах переработки также актуален для иных таможенных процедур, в том числе таможенной процедуры переработки на таможенной территории, актуальной для развития экспорта.

В отношении вопроса об идентификации иностранных товаров в продуктах переработки следует отметить следующее. В соответствии со статьей 192 ТК ЕАЭС (а также статьи 167) в целях идентификации иностранных товаров в продуктах переработки могут использоваться следующие способы: 1) проставление декларантом, лицом, осуществляющим переработку, или должностными лицами таможенных органов печатей, штампов, цифровой и другой маркировки на исходные иностранные товары; 2) подробное описание, фотографирование, изображение в масштабе иностранных товаров; 3) сопоставление предварительно отобранных проб, образцов иностранных товаров и продуктов их переработки; 4) использование имеющейся маркировки товаров, в том числе в виде серийных номеров. 5) иные способы, которые могут быть применены исходя из характера товаров и осуществляемых операций по переработке товаров, в том числе путем исследования представленных подробных сведений об использовании иностранных товаров в технологическом процессе совершения операции по переработке товаров, а также о технологии производства продуктов переработки или путем осуществления таможенного контроля во время совершения операций по переработке товаров. К сожалению, для большинства отраслей обозначенные в пп. 1) – 4) способы остаются неприменимыми ввиду того, что сырьевые материалы, используемые в технологических процессах: 1) не имеют или не могут иметь однозначных идентификаторов (химическое сырье; пищевое сырье; мелкие детали и запчасти); 2) исчезают в процессе производства (усушка, химическое преобразование); 3) являются трудновыделимыми и трудноопределимыми в силу специфики получаемого продукта (пищевая продукция, сложное оборудование).

Статьями 124 и 147 Федерального закона №289-ФЗ от 3.08.2018 г. «О таможенном регулировании в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – ФЗ №289) предусматривается, что идентификация иностранных товаров в продуктах их переработки может осуществляться исходя из предположения, что иностранные товары, помещенные под указанную таможенную процедуру в более ранние сроки, первыми были использованы для переработки. Однако, на наш взгляд, требуется более детальный алгоритм действий участника внешнеэкономической деятельности при получении разрешения на переработку и выбора приемлемого способа идентификации, основанный на успешных примерах получения таких разрешений.

Согласно ст.188 ТК ЕАЭС процедура переработки для внутреннего потребления может применяться только в отношении ограниченного перечня товаров, определенных национальным законодательством стран-участниц ТС. В случае Российской Федерации этот перечень определен ст.146 ФЗ №289 и Постановлением Правительства от 12.07.2011 N 565 (далее - Постановление). Перечень содержит крайне ограниченный список из около 50 товаров, очевидно предназначенных для производств электропоездов и самолетов. В результате процедура переработки для внутреннего потребления фактически не используется на практике, что блокирует реальный потенциал развития местного высокотехнологичного производства с высокой добавленной стоимостью и, соответственно, привлечение новых инвестиций в такое производство. Важно также отметить, что таможенный режим переработки для внутреннего потребления широко используется во всем мире и является эффективным механизмом развития местной промышленности и привлечения инвестиций. Так, например, в Республике Беларусь, Республике Казахстан установлено, что под таможенную процедуру переработки для внутреннего потребления могут помещаться все товары, включенные в Товарную номенклатуру внешнеэкономической деятельности Таможенного союза, за исключением товаров, запрещенных к ввозу (для ввоза) на таможенную территорию Таможенного союза и (или) включенных в Перечень товаров, запрещенных к помещению под таможенную процедуру переработки на таможенной территории, утвержденный Решением Комиссии Таможенного союза от 20.09.2010 № 375 «О некоторых вопросах применения таможенных процедур». Таким образом, таможенная процедура переработки для внутреннего потребления является привлекательной для компаний, инвестирующих в российскую экономику. Однако использование данной процедуры сдерживается в связи с ограниченностью перечня, установленного Постановлением, и как следствие невозможностью помещения товаров под данную процедуру.

Рекомендации:

1. Минэкономразвития совместно с заинтересованными ведомствами и бизнес-сообществом проработать вопрос о пересмотре порядка формирования перечня товаров, в отношении которых допускается переработка для внутреннего потребления, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 12 июля 2011 г. N 565, установив перечень товаров, в

отношении которых применение данной процедуры не допускается, для расширения сферы применения таможенной процедуры переработки для внутреннего потребления.

2. ФТС России, РЭЦ совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти подготовить детальные методические рекомендации, содержащие пошаговую инструкцию по получению разрешений на переработку товаров на таможенной территории, основанный на успешных примерах.

Вопрос 3. О развитии института таможенного мониторинга.

ФТС России проводится работа по совершенствованию порядка таможенного контроля, которая приводит к постепенному смещению акцента на таможенный контроль после выпуска товаров и дальнейшему упрощению таможенного контроля в отношении добросовестных участников внешнеэкономической деятельности.

Одним из перспективных направлений взаимодействия добросовестного бизнеса и таможенных органов является режим таможенного мониторинга, в рамках которого предполагается снижение административно-контрольной нагрузки на участника внешнеэкономической деятельности и обеспечение прозрачности совершаемых таможенных и внутрихозяйственных операций путем предоставления удаленного доступа к сведениям систем учета участника внешнеэкономической деятельности.

Планом мероприятий на период 2021-2024 гг по реализации Стратегии развития таможенной службы до 2030 года предусмотрено внедрение технологии таможенного мониторинга в отношении уполномоченных экономических операторов (УЭО). При этом среди задач 2021-2022 г., поставленных перед ФТС России – обеспечить проведение эксперимента по таможенному мониторингу.

Компании-члены КСИИ поддерживают разработку порядка таможенного мониторинга. При этом, в части проведения эксперимента и последующего формирования правовой основы для раскрытия участниками ВЭД в добровольном порядке системы учета товаров и упрощения таможенного контроля, считаем целесообразным обратить внимание на следующие аспекты.

1. В настоящее время в рамках распоряжения ФТС России от 7 мая 2019 г. № 81-р проводится эксперимент по предоставлению данных в электронном виде с использованием витрины данных. По состоянию на конец августа 2021 года не решена проблема с лимитом объема передаваемых данных, а также не согласован перечень сведений, которые будут являться достаточными для целей проведения таможенного контроля. Инициативные предложения со стороны участников эксперимента остались без ответа. Таким образом, решение о запуске таможенного мониторинга может приниматься только после успешного завершения эксперимента, подтверждающего работоспособность систем участников и согласованный подход к составу предоставляемых сведений.

2. Необходимый и достаточный состав сведений систем учета, подлежащий предоставлению в рамках таможенного мониторинга, должен быть нормативно определен. Изменения в перечне необходимых сведений систем учета следует сопровождать достаточными переходными периодами не менее 12-18 мес., что связано с длительными сроками доработки, обновления и настройки ERP-систем учета УЭО. В частности, перечень сведений, необходимых для проведения таможенного мониторинга и предоставляемых УЭО в таможенные органы посредством удаленного доступа к системам учета товаров, определен в приложении № 2 (п.19 проекта постановления Правительства РФ «О проведении эксперимента по проведению таможенного мониторинга»), которое в распоряжение участников ВЭД в настоящее время не предоставлено.

3. Необходимо законодательно определить порядок и сроки предоставления данных со стороны УЭО по запросу таможенного органа, а также порядок действий в случае невозможности передачи запрошенных сведений, в том числе по техническим причинам.

4. Следует нормативно определить разрешенные в рамках таможенного мониторинга способы предоставления удаленного доступа к сведениям систем учета (Web-интерфейс, программы удаленного доступа, АПС «ЛК», АПС «ЭПС»).

5. Предусмотреть множественность информационных операторов для обеспечения конкуренции при предоставлении услуг по информационному обмену.

6. Сведения, предоставляемые в рамках таможенного мониторинга, могут не включать данные за периоды, предшествующие дате подачи заявления.

7. Необходимо произвести пересмотр/доработку сбалансированного набора показателей, являющихся основанием для открытия процедуры таможенного мониторинга, а также обеспечить публичность методики расчета критериев и возможность их пересмотра, в том числе на основании предложений участников эксперимента.

8. Необходимо изменить формулировку п.22 проекта постановления Правительства РФ «О проведении эксперимента по проведению таможенного мониторинга», и изложить ее в следующей редакции: «Заключение таможенного органа по результатам таможенного мониторинга направляется уполномоченному экономическому оператору в течение 5 рабочих дней со дня его составления заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении либо в виде электронного документа с использованием Личного кабинета для самостоятельной оценки вероятности нарушения таможенного законодательства и добровольного устранения возможных последствий (неуплаченных таможенных платежей)».

9. Произвести пересмотр п.34 постановления Правительства РФ «О проведении эксперимента по проведению таможенного мониторинга» в том числе:

«Таможенный мониторинг прекращается досрочно в следующих случаях:

1. отсутствие возможности предоставления удаленного доступа к системам учета товаров уполномоченного экономическому оператору, направления он-лайн запросов уполномоченному экономическому оператору, в отношении которого проводится таможенный мониторинг (применения удаленных технологий);

2. выявление таможенным органом факта представления УЭО недостоверной информации; исключить, либо определить критерии определения степени достоверности информации

3. снижение стоимости активов УЭО (продажа недвижимости, переоформление на новое юр. лицо, создание дочерних организаций, перевод денежных средств на счета, принадлежащие третьим лицам) исключить, либо установить четкие критерии уровня снижения стоимости активов».

Просим также рассмотреть возможность нормативно установить упрощения таможенного контроля для участников таможенного мониторинга, таких как:

1. Мотивированное мнение таможенного органа, которое может быть составлено по собственной инициативе или инициативе участника внешнеэкономической деятельности, отражает позицию таможенного органа по вопросам правильности исчисления (удержания), полноты и своевременности уплаты (перечисления) таможенных платежей и обязательно для применения таможенными органами и участником внешнеэкономической деятельности.

2. Взаимосогласительная процедура по вопросам устранения нарушений или рисков нарушений требований таможенного законодательства, выявленных в ходе таможенного мониторинга, исключающая возможность привлечения проверяемого лица к административной и/или уголовной ответственности в случае добровольной подачи УЭО обращения о внесении изменений (дополнений) в сведения, заявленные в декларации на товары, и уплаты причитающихся сумм таможенных платежей, пошлин и налогов.

3. Поощрение и принятие таможенными органами в качестве результата проведения участником ВЭД надлежащей самопроверки, в том числе, проведенной до или после таможенного мониторинга самопроверки внешнеторговых операций компании на их соответствие требованиям таможенного законодательства.

4. Отказ от проведения камеральных и выездных таможенных проверок в отношении периодов, за которые проводится (проведен) таможенный мониторинг.

Рекомендации:

1. Просим поддержать предложения ФТС России о проведении эксперимента по применения таможенного мониторинга и его нормативном закреплении.

2. Просим учесть предложения КСИИ при разработке нормативно-правовой базы по внедрению и реализации таможенного мониторинга в России.

3. Просим включить экспертов компаний-членов КСИИ в состав рабочей группы по формированию требований / разработке комплексного программного решения для целей таможенного мониторинга, включая проблематику интеграции с учетными системами участников ВЭД / использованием удаленного

доступа к системам учета товаров, а также разработке дорожной карты перехода на таможенный мониторинг, в том числе с учетом практического опыта налогового мониторинга.

Вопрос 4. Упрощение подтверждения нулевой ставки НДС при экспорте в страны, включая страны ЕАЭС.

Одним из наиболее важных шагов для стимулирования развития производства в Российской Федерации и привлечения инвестиций является упрощение таможенных процедур при экспорте товаров. Наиболее сложная процедура связана с предоставлением подтверждения экспорта в налоговые органы для подтверждения нулевой ставки НДС. Сохраняются сложности и при вывозе товаров в страны Союза. В этом случае в соответствии с пп.3 п.3 части II Приложения №18 к Договору о создании ЕАЭС экспортёру необходимо предоставить оригинал Заявления о ввозе товаров и уплате косвенных налогов с отметками налогового органа страны импортёра. Очевидно, что данное требование практически невыполнимо при отсутствии постоянного проверенного контрагента в странах ТС, готового исполнить все указанные формальности в пользу своего российского партнёра. В результате многие российские предприятия просто отказываются от сделок с белорусскими, казахстанскими и армянскими компаниями, что снижает товарооборот внутри Союза.

С учетом планируемого внедрения единой системы идентификации для обеспечения уникальной идентификации участников внешнеэкономической деятельности в рамках ЕАЭС (Распоряжение Коллегии Комиссии от 20 января 2020 г. №11) считаем целесообразным рассмотреть вопрос об использовании единой системы в том числе для налоговых целей, а также об упрощении порядка подтверждения экспорта в рамках ЕАЭС.

Рекомендации:

1. Рассмотреть вопрос об использовании идентификации для обеспечения уникальной идентификации участников внешнеэкономической деятельности в рамках ЕАЭС (Распоряжение Коллегии Комиссии от 20 января 2020 г. №11) в том числе для налоговых целей для упрощения порядка подтверждения экспорта в рамках ЕАЭС.

2. Подготовить проект изменений в приложение №18 к Договору о создании ЕАЭС и (или) разработать форму перечня заявлений, предусматривающие отмену требования предоставления заявлений об уплате НДС в странах ТС с отметками налогового органа страны импортёра и копий товарно-транспортных документов с печатями контрагентов в странах ТС.

Вопрос 5. Риск-ориентированный подход при ввозе подконтрольных товаров.

В настоящее время при ввозе на таможенную территорию ЕАЭС продукции, подлежащей государственному ветеринарному или фитосанитарному контролю (в части товаров высокого фитосанитарного риска) досмотру видимой части груза подлежит каждый контейнер. При этом важно отметить, что крупные компании - участники ВЭД, как правило, импортируют значительные партии подконтрольной продукции (50 и более контейнеров в одной товарной партии), и выставление данных контейнеров для целей проведения досмотра требует значительных временных и финансовых затрат. Обязательность проведения досмотра в объеме 100% от прибывшей партии негативно сказывается как на стоимости конечной продукции, так и существенно замедляет скорость проведения операций с грузами в портах ввоза.

По данным Россельхознадзора имеется целый ряд компаний – импортёров, которые либо никогда не нарушали установленных правил ввоза, либо нарушали их чрезвычайно редко. Настолько редко, что риск, связанный с этим можно считать пренебрежимо малым.

В соответствии с постановлением Правительства от 17.08.2016 г. № 806 “О применении риск-ориентированного подхода...” предусматривается введение риск-ориентированного подхода (далее РОП) при осуществлении государственных видов контроля, включая ветеринарный и фитосанитарный контроль.

Данный подход предусматривает категорирование участников ВЭД и перемещаемых ими грузов с применением системы управления рисками и присвоением по его итогам определенного рейтинга, на основании которого определяется перечень и объем мер государственного контроля.

Россельхознадзор совместно с ФТС России в рамках внедрения РОП провели пилотный проект по снижению количества выставляемых на досмотр контейнеров при организации поставок подконтрольной продукции. Однако данный эксперимент распространяет свое действие только на рыбную продукцию, подлежащую государственному ветеринарному контролю и оформляемую только в

регионе деятельности СЗТУ, а также подконтрольную продукцию, оформляемую в свободном порте Владивосток.

Вместе с тем решением Комиссии Таможенного союза от 18.06.2010 № 318 в отношении товаров, отнесенных к категории подкарантинной продукции высокого фитосанитарного риска, также предусматривается выборочное проведение осмотра или досмотра товаров с учетом системы управления фитосанитарным риском.

Пунктом 26 приказа ФТС России от 30.09.2011 № 1996 установлено, что уполномоченное должностное лицо таможенного органа принимает решение о направлении на проведение осмотра или досмотра должностными лицами Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору или ее территориальных органов подкарантинной продукции высокого фитосанитарного риска по итогам определения уровня риска для каждой партии подкарантинной продукции как максимального, повышенного или допустимого.

Уровень риска, а также выбор партии подкарантинной продукции, подлежащей осмотру или досмотру, определяется в автоматическом режиме с применением программных средств автоматизированной информационной системы управления рисками при осуществлении государственного фитосанитарного контроля при ввозе.

До внедрения программных средств, позволяющих в автоматическом режиме определять уровень риска, а также партии подкарантинной продукции, подлежащие осмотру или досмотру, должностное лицо при определении товаров, подлежащих досмотру (осмотру) должностными лицами Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору, руководствуется перечнем подкарантинной продукции, подлежащей досмотру должностными лицами Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору или ее территориальных органов.

В целях реализации положений, закрепленных в распоряжении Правительства РФ от 29.06.2012 № 1125-р, а также постановлении Правительства от 17.08.2016 г. № 806 просим Вас рассмотреть возможность реализации следующих мероприятий:

1. ФТС России произвести разработку и обеспечить внедрение автоматизированной информационной системы управления рисками при осуществлении государственного фитосанитарного контроля при ввозе продукции, предусмотренной приказом ФТС России от 30.09.2011 № 1996.

2. До момента внедрения автоматизированной информационной системы управления рисками ФТС России совместно с Россельхознадзором разработать систему критериев оценки фитосанитарных рисков при ввозе подконтрольной продукции высокого фитосанитарного риска, аналогичную реализуемой в настоящее время в порядке эксперимента в рамках РОП в отношении продукции, подлежащей ветеринарному контролю.

3. ФТС России совместно с Россельхознадзором обеспечить расширение сферы применения РОП в отношении подконтрольной продукции, перемещаемой через морские пункты пропуска, путем ее реализации в рамках других РТУ и за счет расширения перечня подконтрольной продукции, с учетом предложений бизнес ассоциаций.

Вопрос 6. Вопросы применения вычетов по транспортным расходам при определении таможенной стоимости.

В настоящее время компании сталкиваются с массовыми запросами таможенных органов, связанных с подтверждением обоснованности заявления вычета из таможенной стоимости товаров расходов на транспортировку по территории Таможенного союза и документальным подтверждением такого вычета, при базисных условиях поставки, предусматривающих оплату международной перевозки товаров за счет продавца (DDU, DAP, DAP, CIP, CIF, CPT и CIP), и, как следствие, массовыми корректировками таможенной стоимости.

В числе документов, запрашиваемых таможенными органами, перечислены следующие: договор по перевозке (договор транспортной экспедиции, если такой договор заключался), погрузке, разгрузке или перегрузке товаров, счет-фактура (инвойс) за перевозку (транспортировку), погрузку, разгрузку или перегрузку товаров, банковские документы (если счет-фактура оплачен).

Согласно пп.2 п.2 ст.40 ТК ЕАЭС таможенная стоимость ввозимых товаров не должна включать в себя расходы на перевозку (транспортировку) ввозимых товаров по таможенной территории Союза от места прибытия таких товаров на таможенную территорию Союза при условии, что они выделены из цены,

фактически уплаченной или подлежащей уплате, заявлены декларантом и подтверждены им документально.

Перечень документов, подтверждающих заявленную таможенную стоимость товаров, приведен в Приложении 1 к Порядку декларирования таможенной стоимости товаров, утвержденному Решением КТС от 20.09.2010 № 376 «О порядках декларирования, контроля и корректировки таможенной стоимости товаров» (далее Порядок).

Сфера действия Решения КТС от 20.09.2010 № 376 ограничивается исключительно порядком декларирования таможенной стоимости товаров, а порядок контроля таможенной стоимости товаров, а также порядок корректировки таможенной стоимости товаров определены Решение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 27.03.2018 № 42 «Об особенностях проведения таможенного контроля таможенной стоимости товаров, ввозимых на таможенную территорию Евразийского экономического союза».

Согласно Решению КТС от 20.09.2010 № 376 для целей принятия таможенным органом суммы вычета из таможенной стоимости декларируемых товаров должны быть соблюдены 3 базовых условия:

- расходы по доставке товаров в пределах территории ЕАЭС выделены из цены, фактически уплаченной или подлежащей уплате, т.е. сумма транспортных расходов выделена в инвойсе отдельной строкой;

- величина данных расходов заявлена декларантом в ДТС;

- сведения о величине расходов, связанных с доставкой товаров в пределах территории ЕАЭС, подтверждены документально.

При этом, согласно Решению КТС от 20.09.2010 № 376 в качестве документального подтверждения структуры таможенной стоимости декларантом могут быть представлены следующие документы:

- договор по перевозке (договор транспортной экспедиции, если такой договор заключался), погрузке, разгрузке или перегрузке товаров, счет-фактура (инвойс) за перевозку (транспортировку), погрузку, разгрузку или перегрузку товаров, банковские документы (если счет-фактура оплачен);

- или документы (информация) о транспортных тарифах;

- или бухгалтерские документы, отражающие стоимость перевозки (если перевозка товара осуществлялась собственным транспортом декларанта).

Согласно формулировке, перечисленные документы не должны быть предоставлены одновременно в целях подтверждения таможенной стоимости и декларант, с учетом вышеизложенного перечня, может предоставить любой из имеющихся у него документов.

В соответствии с пунктом 9 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 12.05.2016 № 18 «О некоторых вопросах применения судами таможенного законодательства» (далее Постановление) определение таможенной стоимости ввозимых товаров, осуществляется исходя из принципов, установленных Соглашением по применению статьи VII ГАТТ 1994, и должно основываться на критериях, совместимых с коммерческой практикой.

В связи с этим обязанность предоставления по требованию таможенного органа документов для подтверждения структуры заявленной таможенной стоимости может быть возложена на декларанта только в отношении тех документов, которыми тот обладает либо должен располагать в силу закона или обычаев делового оборота.

В частности, декларант не обязан и может не располагать документами, подтверждающими факт заключения договора по перевозке (договора транспортной экспедиции), погрузке, разгрузке или перегрузке товаров, счет-фактура (инвойс) за перевозку (транспортировку), погрузку, разгрузку или перегрузку товаров, банковские документы (если счет-фактура оплачен) при базисных условиях поставки, предусматривающих оплату международной перевозки товаров за счет продавца (DDU, DAP, DAP, CIP, CIF, CPT и CIP).

Пунктом 7 Постановления установлено, что декларант имеет право предоставить в распоряжение таможенного органа доказательства совершения сделки, на основании которой приобретен товар, в любой не противоречащей закону форме, в том числе коммерческий инвойс, а также документы (информацию) о транспортных тарифах в виде информационного письма от продавца товаров.

В этой связи видим целесообразность разработки разъяснений для таможенных органов и участников внешнеэкономической деятельности с перечнем необходимых и достаточных документов для целей подтверждения структуры таможенной стоимости декларируемых товаров, а также подтверждения обоснованности заявления вычета из таможенной стоимости товаров расходов на транспортировку данных товаров по территории Таможенного союза и документальным подтверждением такого вычета при базисных условиях поставки, предусматривающих оплату международной перевозки товаров за счет продавца (DDU, DAP, DAP, CIP, CIF, CPT и CIP).

Рекомендации:

ФТС России совместно с заинтересованными бизнес-объединениями подготовить разъяснения о перечне необходимых и достаточных документов для целей подтверждения структуры таможенной стоимости декларируемых товаров, а также подтверждения обоснованности заявления вычета из таможенной стоимости товаров расходов на транспортировку данных товаров по территории Таможенного союза и документальным подтверждением такого вычета при базисных условиях поставки, предусматривающих оплату международной перевозки товаров за счет продавца (DDU, DAP, DAP, CIP, CIF, CPT и CIP).

4. Развитие потребительского рынка и техническое регулирование

I. Внедрение сквозной прослеживаемости в Российской Федерации и на рынке ЕАЭС.

Вопрос 1.1. Множественность разобценных систем прослеживаемости.

За последние годы в России по линии различных ведомств внедрен ряд электронных систем, предназначенных для контроля и учета движения товаров на потребительском рынке (системы прослеживаемости), в том числе путем дополнительной маркировки. Речь идет о системах ЕГАИС, маркировке товаров средствами идентификации, системе электронной ветеринарной сертификации «Меркурий», контрольно-кассовой технике, системе «документарной» прослеживаемости и др. Ряд систем применяется на базе наднационального регулирования ЕАЭС.

Всецело поддерживая направление работы по противодействию оборота контрафактной продукции, компании – члены РГ КСИИ вынуждены указать на ряд факторов, ставящих под вопрос эффективность предлагаемых мер.

- Внедрение вышеперечисленных систем приводит к значительным издержкам участников рынка (закупка необходимого оборудования, разработка/адаптация соответствующих IT-решений, обучение собственного персонала и партнеров). Для ряда индустрий, помимо внедрения технологических решений, требуется перестройка операций на производстве и в логистике (отмены поставок в мелкие торговые точки до аренды дополнительных складских площадей);
- По окончании пилотного проекта компаниям требуется в среднем 12-18 месяцев для того, чтобы устранить выявленные в рамках пилота ошибки и оптимизировать свои внутренние системы под новые требования законодательства. То же касается и необходимости моратория на применение штрафных санкций. Даже при незначительных изменениях в требованиях к маркировке в практике ЕЭК, например, предусмотрен переходный период 1 – 1,5 года для оптимизации управления упаковкой и закупками оборудования на предприятиях, что далеко не всегда учитывается при внедрении системы прослеживаемости;
- Одновременно с этим в отношении отдельных категорий предполагается параллельное введение двух систем. Так, в молочной отрасли в дополнение к действующей ФГИС «Меркурий» вводится обязательная маркировка средствами идентификации с 1 июня 2021 года. Компании выступают категорически против ситуации, когда одна категория продукции контролируется двумя или более системами, а интеграция систем обеспечивается за счет нагрузки участников рынка дополнительными операциями и затратами. К сожалению, п.7 поручений Главы Правительства Д.А.Медведева по результатам 33-ой Пленарной сессии КСИИ от 21.10.19 г. в части необходимости гармонизации требований электронных систем прослеживаемости так и не был исполнен;
- Даже если такие системы продолжат расширяться, не пересекаясь друг с другом по конкретным категориям товаров, нагрузка на оптовые и розничные торговые компании, работающие с широким ассортиментом потребительских товаров, (включая малый и средний бизнес), значительно возрастет ввиду необходимости параллельной работы в нескольких системах одновременно. Это негативно отразится как на финансовых показателях их деятельности, так и на операционной деятельности по обслуживанию потребителей.

Считаем необходимым предложить Правительству совместно с деловым сообществом проработать и представить предложения об оптимизации цифрового информационного обмена между бизнесом и государством по обязательной отчетности, декларированию, сертификации и иным государственным требованиям путем создания унифицированного информационного сервиса («единого окна»), обязательными принципами которого станут:

1. оптимизация информационного обмена между информационными системами бизнеса на основании единых атрибутов через единую точку входа;
2. сокращение (а не увеличение или дублирование) количества операций по передаче данных из информационных систем бизнеса в государственные информационные системы;
3. минимизация затрат бизнеса и государства на интеграцию, сбор и хранение данных в рамках внедрения новых информационных систем;

4. взаимовыгодность. В частности, не только отказ от обременения бизнеса новыми затратами и требованиями, но и бесплатное предоставление ему агрегированных рыночных данных (с учетом защиты коммерчески чувствительной информации) для оптимизации бизнес-планирования, а также создание единого бесплатного функционала каталога потребительских товаров;

5. наличие ответственности (и санкций в случае нарушения требований) только за работу в одной системе, даже при условии интеграции нескольких систем друг с другом.

Дополнительные осложнения вносит разрабатываемый Минприроды проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и статью 8 Федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации», в котором, в частности, содержится запрет реализации товаров, сведения о которых отсутствуют в ЕГИС УОИТ.

Предпринимательское сообщество уже предупреждало, что в предлагаемой конфигурации данная мера создаст серьезные риски сбоев в товаропроводящих цепочках – тем более, что за все время обсуждения законопроекта так и не было представлено никакой конкретики в части реализации предлагаемых положений по обязательствам вносить сведения в «реестр товаров, упаковки товаров» и введения запрета реализации.

Нас здесь также беспокоит перспектива возникновения на потребительском рынке России еще одной системы прослеживаемости в дополнение к уже существующим или создаваемым. Это дополнительно усложняет работу хозяйствующих субъектов без достаточных на то оснований.

Внедрение прослеживаемости на территории ЕАЭС.

В настоящий момент в Российской Федерации наиболее активное развитие получает система маркировки товаров контрольными идентификационными знаками (маркировка КИЗ) – в публичном поле идет активное обсуждение необходимости распространения маркировки либо проведения экспериментов по маркировке в отношении новых категорий, в основном из сегмента пищевой продукции – в дополнение к категориям, уже включенным в перечень.

При этом распространение систем на различные товарные категории на уровне ЕАЭС создает дополнительные риски ограничения свободного товародвижения.

Так, Соглашение о маркировке товаров средствами идентификации в Евразийском экономическом союзе позволяет вводить странам маркировку товаров в одностороннем порядке - после процедуры нотификации без поддержки других стран-членов союза (ст.7 Соглашения). Таким образом, ЕЭК может определять перечни товаров для маркировки на всём пространстве Союза, но в каждой стране могут утверждаться как национальные списки, так и требования. Требования к хранению, транспортировке и продаже товаров в разных странах могут различаться или отсутствовать, но при этом страна-экспортер будет вынуждена соблюдать требования страны-импортера. Подобная ситуация приведет к огромным затратам производителей на сегментирование производства, администрирование товаропотоков, исходя из статуса «маркированности» товаров. Данный подход не соответствует мероприятиям цифровой повестки ЕАЭС на обеспечение «бесшовности» Союза. Вопреки провозглашенному в преамбуле Соглашения желанию обеспечить законный оборот товаров, страны будут вести собственную борьбу с незаконным оборотом в разных сегментах рынка, не координируя политику государств и не решая проблему в целом на всём «едином экономическом пространстве Союза».

С учетом наличия возможности введения системы в одностороннем порядке и в отсутствие механизмов координации формата присоединения других стран-членов к маркировке таких категорий, внедрение принципов прослеживаемости в странах ЕАЭС происходит неравномерно, а рамочные принципы, устанавливаемые на уровне ЕЭК, не позволяют обеспечить синхронизацию процессов при внедрении одних и тех же систем в странах-членах.

Так, вслед за распространением системы маркировки в РФ на категорию молочной продукции, о намерении ввести аналогичные обязательные требования заявила Республика Беларусь. При этом отсутствие координации и дисбаланс требований белорусской и российской систем, возникающие как условия интеграции национальных систем, создают риски для взаимной торговли молочной продукцией между Российской Федерацией и другими странами ЕАЭС.

На уровне ЕАЭС отсутствует интегрированная информационная система, которая могла бы позволить обеспечить взаимное признание кодов маркировки национальных систем. При этом национальные требования в странах-участницах не синхронизированы, и их установление и сроки обязательного

исполнения не учитывают те особенности (например, предоставление значимых переходных периодов для вступления в силу обязательных требований, влияющих на организацию процесса прослеживаемости), которые установлены в уже принятом национальном законодательстве других стран-участниц.

Так, в Российской Федерации Правилами маркировки молочной продукции предусмотрены переходные периоды (или полное исключение) на вступление в силу обязательных требований, выполнение которых невозможно без агрегации и поштучной прослеживаемости – до 1 декабря 2023 года. Белорусским законодательством, наднациональным (положения решений ЕАЭС) и техническими условиями интеграции от ЦРПТ – эти условия, напротив, вводятся. Это требование ставит в уязвленное положение российские предприятия, производящие продукцию для экспорта в Беларусь, и создает дополнительные барьеры для обращения продукции на территории ЕАЭС. Выполнение его в столь короткие сроки технически невозможно.

В то же время указом №9 РБ предусмотрено использование, помимо средств идентификации, дополнительных «знаков защиты» либо обязанность осуществлять дополнительную прослеживаемость через электронные товарно-транспортные накладные. Требование создает необходимость дополнительных затрат на приобретение белорусских «знаков защиты» и технические сложности в их получении и аппликации.

Таким образом, взаимное признание кодов, гарантированное решениями Совета ЕЭК по каждой товарной категории (и в частности, проектом решение «О введении маркировки отдельных видов молочной продукции средствами идентификации»), возможно только при осуществлении неоправданно высоких затрат участников торгового оборота, необходимых для обеспечения многочисленных дорогостоящих условий этого признания.

В конечном итоге внедрение одних и тех же систем в различных странах создает, по факту, дополнительные барьеры для участников товарооборота, и исполнение требований одной страны не гарантирует возможности свободного перемещения продукции между странами-участницами ЕАЭС.

Мы считаем, что каждое предложение страны-члена ЕАЭС по расширению перечня маркируемых товаров должно быть опубликовано и проанализировано участниками рынка на предмет целесообразности и готовности других стран-членов к внедрению маркировки для предлагаемой категории. Любые решения по расширению перечня должны приниматься всеми странами-членами ЕАЭС на основе консенсуса. В настоящий момент мы на практике наблюдаем, как отсутствие консенсуса в вопросах внедрения маркировки приводит к созданию дополнительных барьеров на пути развития товарооборота между странами-участницами ЕАЭС.

Компании настаивают на безусловном применении принципа единства и единственности системы прослеживаемости товаров для всех стран-членов ЕАЭС на базе исчерпывающего и прозрачного набора принципов и критериев принятия решения о расширении данной системы на новые категории потребительских товаров. Мы вынуждены отметить, что п.5 поручений Главы Правительства Д.А.Медведева по результатам 32-ой Пленарной сессии КСII от 15.10.18 г. в части необходимости гармонизации требований электронных систем прослеживаемости РФ и ЕАЭС до сих пор не получил достаточного внимания. Введение целого ряда систем прослеживаемости создает существенные риски для свободного движения потребительских товаров в рамках ЕАЭС. Решение Совета ЕЭК от 10.07.2020 №56, призванное внести большую организованность в данный процесс на наднациональном уровне, дает слабую надежду на улучшение ситуации.

Рекомендации:

1. Законодательно закрепить принцип единства и единственности системы прослеживаемости товаров на российском рынке, гармонизировать подходы и обеспечить интеграцию всех подобных (действующих и создаваемых) систем на единой IT-платформе, без дополнительного обременения для компаний-участников;

2. Закрепить на уровне ЕАЭС, что одна категория товаров не может являться предметом одновременного контроля со стороны двух и более систем, направленных на обеспечение прослеживаемости;

3. Гармонизировать подход к прослеживаемости на уровне ЕАЭС до начала их реализации на национальном уровне; в вопросе расширения перечня товаров перейти к принципу консенсуса государств – членов;

4. Гармонизировать требования стран-участниц ЕАЭС к маркировке и обороту товаров, подлежащих обязательной маркировке средствами идентификации, с учетом уже установленных в национальных нормативных правовых актах переходных периодов и требований и отложить введение обязательства о прослеживаемости и подаче сведений в систему и обмене информацией при трансграничных операциях;

5. Обеспечить признание продукции, введенной в оборот через национальную систему маркировки любой страны-члена ЕАЭС и возможность ее обращения на территории ЕАЭС без дополнительной передачи сведений о трансграничных перемещениях КМ;

6. Разработать процедуру маркировки после завершения таможенного оформления в отношении импортируемых товаров, выпускаемых в свободное обращение в ЕАЭС, а также в отношении реализации товаров на оптовых и розничных рынках;

7. Совместно с представителями бизнеса разработать критерии принятия решения о целесообразности введения системы прослеживаемости для каждой категории продукции, включая единый достоверный индикатор по доле контрафактной и/или контрабандной продукции (на базе комплексных количественных исследований), соизмеримость стоимости товара и издержек на внедрение системы, ожидаемый экономический эффект;

8. Предусмотреть поэтапность принятия решения о включении каждой конкретной категории продукции только по результатам проведения:

- a. оценки целесообразности;
- b. оценки успешности пилотного проекта;
- c. оценки регулирующего воздействия (в том числе применительно к последствиям для субъектов малого и среднего бизнеса);

9. Предусмотреть проведение оценки фактического воздействия включения той или иной категории в систему маркировки; ввести процедуру обсуждения и согласования отчета с профильным ФОИВ и компаниями-участниками;

10. Разработать «дорожную карту» с четкими сроками внедрения требований прослеживаемости для каждой из запланированных категорий товаров (переходный период для введения обязательной маркировки не менее 18 мес. после утверждения отчета об успешных результатах пилотного проекта в товарной категории), проведение пилотных проектов с достаточным переходным периодом, на протяжении которого не будут применяться штрафные санкции (мораторий на применение штрафных санкций к участникам системы на период не менее 12 месяцев с момента приёма информационной системы; не допустить введения несоразмерной (в том числе, уголовной) ответственности за незначительные нарушения порядка работы в рамках такой системы участниками бизнеса.). Предусмотреть достаточные и согласованные с бизнесом сроки вымывания остатков немаркированной продукции для каждого звена цепочки поставок;

11. Во избежание недобросовестной конкуренции и манипулирования рынком обеспечить надлежащую защиту оператором системы коммерческой информации участников оборота и высокую меру ответственности за утечку данных;

12. Обсудить и согласовать с заинтересованными отраслевыми ассоциациями (включая производителей, оптовую и розничную торговлю) формат и объем предоставления данных о движении товаров, получаемых через систему прослеживаемости и маркировки;

13. В целях обеления рынка и стимулирования добросовестных участников:

- a. предусмотреть комплекс стимулирующих фискальных и нефискальных мер для предприятий, участвующих в обороте маркированных/прослеживаемых товаров;
- b. снизить профиль риска / объем контрольно-надзорных мероприятий в отношении добросовестных участников оборота маркированной продукции, сфокусировав усилия контролирующих органов на искоренении черного рынка;

14. Отказаться от формирования ЕГИС УОИТ (либо обеспечить полную интеграцию этой системы в унифицированный информационный сервис («единое окно») на сформулированных выше обязательных принципах).

II. Государственная политика в сфере здорового образа жизни.

Вопрос 2.1. Стратегическое планирование в сфере борьбы с неинфекционными заболеваниями и продвижении здорового образа жизни.

Указ Президента РФ от 07.05.18 №204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» определяет обеспечение устойчивого естественного роста численности населения РФ и повышение ожидаемой продолжительности жизни до 78 лет (к 2030 году – до 80 лет) приоритетами государственной социальной политики. В этой связи особенно актуальным становится вопрос здоровьесбережения и популяризации среди населения здорового образа жизни. Данные приоритеты нашли своё отражение в целях и мероприятиях национальных проектов «Демография» и «Здравоохранение».

Стратегия формирования здорового образа жизни населения, профилактики и контроля неинфекционных заболеваний на период до 2025 года была принята приказом Минздрава РФ от 15.01.2020 №8. Содержание Стратегии представляет собой результат успешной работы вовлеченных государственных структур, науки и бизнеса. Стратегия делает акцент на широкой просветительской работе с гражданами на тему здорового питания; механизм реализации Стратегии предполагает ограниченное общение с объединениями работодателей. В то же время, Стратегия опускает ряд противоречивых мер, эффективность которых ещё не нашла однозначного подтверждения в мировой практике.

Ещё одним документом в сфере продвижения ЗОЖ является паспорт приоритетного проекта «Формирование здорового образа жизни», который вошел в национальный проект «Демография» как раздел «Формирование системы мотивации граждан к здоровому образу жизни, включая здоровое питание и отказ от вредных привычек» (далее – паспорт приоритетного проекта ФЗОЖ, приоритетный проект), утвержденный президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам (протокол от 26 июля 2017 г. №8).

Одним из мероприятий приоритетного проекта является концепция коммуникационной кампании по продвижению ЗОЖ с участием производителей. Кампания представляет собой пилотный проект по маркировке товаров, соответствующих определенным показателям, информационными сообщениями о соответствии их принципам здорового образа жизни. Однако на данный момент разработчики не предоставили каких-либо научных обоснований показателей нутриентных профилей, положенных в основу предлагаемого пилотного проекта по маркировке, а также выбора перечня продуктов, что оставляет вопрос об обоснованности данных критериев открытым. В то же время предлагаемые критерии противоречат, например, критериям оптимального и избыточного содержания определенных нутриентов в продуктах, разрабатываемым Роспотребнадзором совместно с ФИЦ «Питания и биотехнологий» в рамках исполнения п.53 Плана реализации Стратегии повышения качества пищевой продукции в РФ до 2030 года. Фактически отсутствие координации в данном вопросе между разными государственными органами может привести к параллельному развитию двух противоречащих друг другу систем критериев, что приведет к дезориентации бизнеса и потребителей, а в конечном счете дискредитирует тему ЗОЖ.

В то же время, Государственной Думой РФ был принят Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О качестве и безопасности пищевых продуктов» и статью 37 Федерального закона "Об образовании в Российской Федерации"», который вводит определения таких фундаментальных понятий, как «здоровое питание» и проч.

Компании-члены РГ КСИИ вынуждены констатировать, что в части формирования государственной политики в сфере здорового образа жизни требуется серьезная консолидированная работа как в части экспертной оценки фактически подготовленных документов, так и в части дальнейшей проработки обозначенных бизнесом вопросов с привлечением всех заинтересованных сторон при координации разработчиков. Необходимым условием продолжения дальнейшего обсуждения является унификация подходов при работе с разными проектами в рамках данной тематики.

Компании-члены РГ КСИИ поддерживают стремление Правительства выработать системный подход к продвижению активного / здорового образа жизни (далее - ЗОЖ) и профилактике и борьбе с неинфекционными заболеваниями (далее – НИЗ). Уже сейчас многие компании–лидеры индустрии взяли на себя добровольные обязательства, основанные на рекомендациях ВОЗ и других глобальных регуляторов в сфере здоровья и выступают за максимально взвешенный подход, учитывающий современное состояние отрасли и мотивирующий компании к внедрению дополнительных мер на базе саморегулирования и широкого индустриального консенсуса.

Рекомендации:

1. Включить представителей РГ КСИИ в состав Межведомственного совета при Минздраве России по общественному здоровью;

2. Рассмотреть возможность интеграции «лучших практик» компаний-членов РГ КСИИ в общую стратегию государства по продвижению ЗОЖ и профилактике НИЗ.

Вопрос 2.2. Проблема оборота органической продукции в связи с вступлением в силу 280-ФЗ от 03.08.2018 г.

С 1 января 2020 года вступил в силу Федеральный Закон Российской Федерации от 3.08.2018 г. №280-ФЗ «Об органической продукции и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – №280-ФЗ), который призван регулировать отношения, связанные с производством, хранением, транспортировкой, маркировкой и реализацией органической продукции на российском рынке.

Согласно требованиям Закона, для органической продукции отечественного и импортного производства предусматривается сертификация на соответствие российскому органическому законодательству с последующим нанесением на упаковку графического изображения (знака) установленного образца в совокупности со штриховым кодом, который позволял бы считать сведения о производителях органической продукции и видах производимой ими органической продукции через специально создаваемый Минсельхозом России единый государственный реестр производителей органической продукции.

Задолго до вступления 280-ФЗ в силу, бизнес неоднократно информировал Минсельхоз России о тех рисках, которые несли в себе существенная задержка в разработке и принятии необходимых подзаконных актов и, связанное с этим, фактическое отсутствие возможности использования переходного периода после вступления законодательства в силу и, на этом фоне, - не признание международной системы сертификации органической продукции с запретом использовать на упаковке слова «органический» в любой форме и на любом языке.

До принятия национального органического регулирования десятки российских производителей органической продукции и ее импортеров уже много лет обеспечивали российских потребителей такой продукцией, имеющей документальное подтверждение и маркировку в соответствии с международными органическими стандартами. Рынок такой продукции на 1 января 2020 г. оценивался в несколько десятков млрд. рублей, который одновременно вынужденно перешел в серую зону.

Особенно угрожающая ситуация сложилась с импортом органического сырья и продукции в связи с невозможностью проведения инспекций изготовителей готовой продукции и поставщиков сырья для нее, расположенных за границей, вызванной ограничениями эпидемии КОВИД, и невозможностью для российских органов по сертификации в рамках действующего законодательства принимать к рассмотрению имеющуюся у этих поставщиков доказательную базу.

Необходимо отметить отсутствие конкретных механизмов и процедур сертификации иностранных производителей органической продукции, включая изготовителей из стран Евразийского экономического союза. Закон и действующие стандарты такого механизма не содержат. Так, раздел 13 «Требований к обращению импортных продуктов» действующего на сегодня Межгосударственного стандарта №33980 «Продукция органического производства. Правила производства, переработки, маркировки и реализации» был написан для стран СНГ, которые хотели бы присоединиться к данному стандарту и не учитывает особенности обращения импортной продукции из других стран. Как результат, ни российские, ни зарубежные сертифицирующие органы сегодня не могут выполнить требования данного раздела и провести сертификацию импортной продукции по требованиям российского Закона.

Следует учесть и то, что даже если такая сертификация будет проведена, то информация об импортере не сможет быть занесена в Реестр производителей органической продукции в соответствии с императивными требованиями, предполагающими включение в Реестр реквизитов, характеризующих исключительно Российскую юрисдикцию (ОГРН, ИНН и ряд других. п.1 и 2 ч.3 ст. 6, 280-ФЗ). Необходимость наличия таких реквизитов и фактическое ограничение внесения в Реестр иностранных изготовителей было подтверждено департаментом правового обеспечения Минсельхоза России в марте 2021 г.

Безусловно, отсутствие определенности с импортируемым органическим сырьем, осложняет инвестиционные планы российских производителей органической продукции, включая экспорт такой продукции в третьи страны.

В рамках поручения Председателя Правительства Российской Федерации, выданного по результату Пленарного заседания Консультативного Комитета (от 28 октября 2020 г. № ММ-П13-13685 п.10), уполномоченными ведомствами были предприняты шаги по «развитию конкурентной профессиональной среды для обеспечения отечественной системы сертификации органической продукции достаточным количеством профессиональных экспертов». Однако, бизнес указывал на этот риск как на немаловажный, но не единственный барьер.

На основании вышеизложенных аргументов, вынуждены констатировать, что проблема решена не была – по-прежнему невозможно не только своевременно провести органическую сертификацию иностранных производителей поставщиков органического сырья, но и технически внести в Российский реестр органической продукции ни одно иностранное юридическое лицо (производителя).

Рекомендации:

1. Внести в Закон изменения, позволяющие включение в Единый Реестр органической продукции иностранных юридических лиц;

2. Ввести в Закон изменения, предусматривающие ограничение обращения импортной органической продукции и сырья в сопровождении сертификатов международного образца, начиная с 01.01.2023 г., но не ранее, чем через 12 месяцев после снятия ограничений на международные перемещения, вызванных пандемией;

3. Минсельхозу России совместно с Росаккредитацией разработать и согласовать предложения по внесению изменений в документы ТК-40 в части возможности учета доказательной базы, полученной поставщиком продукции (сырья) при прохождении им международной органической сертификации, для проведения сертификации импортной органической продукции и отечественной органической продукции с использованием импортного органического сырья.

Вопрос 2.3. Обеспечение пациентов специализированным питанием на амбулаторном уровне как инструмент повышения качества жизни людей и оптимизации бюджетных расходов на здравоохранение.

В настоящее время обеспечение пациентов лечебным питанием – одна из нерешенных проблем российского здравоохранения, связанная с недостаточной информированностью врачебного сообщества, отсутствием клинических протоколов и стандартов оказания медицинской помощи, а также несовершенством законодательства по обеспечению пациентов лечебным питанием не только в стационаре, но и на амбулаторном уровне.

Согласно Указу Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» целевыми показателями являются увеличение продолжительности жизни до 78 лет и до 80 лет к 2030 году, снижение смертности населения трудоспособного возраста, смертности от болезней системы кровообращения, смертности от новообразований, в том числе от злокачественных, младенческой смертности. Мы видим, что без реализации комплексного и современного подхода к лечению пациентов достичь целевых показателей будет достаточно сложно.

Многочисленные международные и российские исследования подтверждают, что адекватно подобранная и своевременно проведенная нутритивная поддержка специализированным лечебным питанием – это не только вопрос улучшения качества жизни, но и сокращение числа осложнений, более гладкое течение послеоперационного периода, повышение эффективности дорогостоящего высокотехнологичного лечения, уменьшение койко-дня и затрат на лечение в стационаре, сокращение сроков реабилитации.

Специализированное лечебное питание играет важную роль во время амбулаторного лечения следующих групп пациентов: дети и взрослые, страдающие редкими заболеваниями, пациенты с паллиативным статусом, пациенты, перенесшие тяжелый инсульт, с травмами спинного и головного мозга, с тяжелыми неврологическими заболеваниями (например ДЦП), пациенты с онкологическими заболеваниями, пожилые люди, особенно с хроническими заболеваниями нервной системы (болезнь Альцгеймера, болезнь Паркинсона, деменция).

В рамках утвержденных национальных проектов «Здравоохранение» (федеральные проекты «Борьба с онкологическими заболеваниями», «Борьба с сердечно-сосудистыми заболеваниями») и «Демография» (федеральный проект «Старшее поколение»), а также в ведомственной целевой программе «Развитие системы оказания паллиативной медицинской помощи», несмотря на выделение значительных бюджетных средств на диагностику, дорогостоящее лечение и реабилитацию пациентов, специализированное лечебное питание, как неотъемлемый компонент лечебного процесса, отсутствует.

Недостаточная обеспеченность детей-инвалидов лечебным питанием обусловлена ограниченным перечнем из 13 нозологий, при которых дети получают право на получение продуктов специализированного питания. Большое количество нуждающихся детей остаются неохваченными действующим законодательством.

Также, в сложной ситуации с медицинской и финансовой точки зрения оказываются семьи, в которых дети страдают тяжелыми формами аллергии к белкам коровьего молока или пищевой непереносимостью, наличие которой не влечет присвоение статуса инвалида. Лечение этих детей является, в первую очередь, правильное лечебное питание. Вся финансовая нагрузка ложится на семью. Однако отсутствие лечения может привести к тяжелым последствиям и длительной медикаментозной терапии, у таких детей развиваются такие инвалидизирующие состояния как бронхиальная астма.

Возможность обеспечения взрослых людей с инвалидностью действующим законодательством также не предусмотрена.

При этом на сегодняшний день в ряде субъектов Российской Федерации реализуются региональные пилотные проекты и программы по обеспечению отдельных категорий пациентов продуктами специализированного лечебного питания, которые показывают свою значимость и эффективность. Вместе с тем для масштабирования результатов это направление требует комплексных действий на федеральном уровне.

Для решения поставленных задач необходимо:

- выявить и проанализировать пробелы нормативной базы Российской Федерации, препятствующих доступу граждан Российской Федерации к продуктам специализированного лечебного питания, подготовка предложений по их исправлению;

- гармонизировать законодательство ЕАЭС и Европейского союза в части регулирования вопросов оборота и качества продуктов специализированного лечебного питания;

- обеспечить специализированным лечебным питанием пациентов с онкологическими заболеваниями, пациентов, перенесших инсульт, паллиативных пациентов (взрослые и дети) и пациентов гериатрического профиля;

- расширить перечень заболеваний, при которых дети-инвалиды имеют право на обеспечение специализированными продуктами лечебного питания;

- обеспечить доступность продуктов специализированного питания для взрослых-инвалидов (в настоящее время такая возможность законодательно обеспечена только для отдельных категорий детей с инвалидностью);

- обеспечить возможность нутритивной поддержки для пациентов, находящихся на амбулаторном лечении и/или проходящих восстановительное – и другие виды - лечения на дому.

Рекомендации:

1. Создать рабочую группу с участием Минздрава России, Минтруда России, Минпромторга России и Минэкономразвития России, бизнес-сообщества, пациентских организаций, врачебного сообщества для обсуждения вопросов, касающихся необходимости обеспечения пациентов специализированным лечебным питанием на амбулаторном уровне.

Вопрос 2.4. Введение акцизов на отдельные категории продуктов питания.

Из сообщений СМИ компаниям-членам РГ КСИИ стало известно, что Правительство РФ в рамках поиска дополнительных источников доходов бюджета рассматривает введение акциза на продукты питания, в частности – на сахаросодержащие напитки, увеличение акцизов на алкогольную продукцию.

Прежде всего члены КСИИ подчеркивают, что любое повышение административной и финансовой нагрузки на компании потребительского сектора является избыточным и, по меньшей мере,

несвоевременным. В условиях, когда Правительство с одной стороны, осуществляет меры по сдерживанию продуктовой инфляции, а с другой – меры поддержки отдельных отраслей, введение акциза выглядит непоследовательным. Рассмотрение предложения, оказывающего ярко выраженный негативный эффект на рынок сахара, приходится на период его кризисного состояния в 2021 году, из-за чего Правительству РФ приходится активно заниматься мерами по поддержке сахарной отрасли.

Компании-члены РГ КСИИ уверены, что введение акциза на отдельные продукты питания, в частности – на сахаросодержащие напитки, - будет экономически нецелесообразным в связи со следующими факторами:

1. Сложности в определении критериев отнесения продукции к подлежащей регулированию

Для рассмотрения возможности введения акцизного регулирования и администрирования необходимо идентифицировать группу сахаросодержащих напитков. Предположительно – это группа пищевой продукции может регулироваться общими требованиями «горизонтальных» Технических регламентов «О безопасности пищевой продукции» (ТР ТС 021/2011), «Пищевая продукция в части ее маркировки» (ТР ТС 022/2011), «Технический регламент на соковую продукцию из фруктов и овощей» (ТР ТС 023/2011).

Термин «сахаросодержащие напитки» отсутствует в перечисленных техрегламентах. Термин «безалкогольные напитки» в перечисленных выше Технических регламентах ТС также отсутствует; определен он только в имеющем статус добровольного для применения межгосударственным стандарте ГОСТ 28188-2014 «Напитки безалкогольные. Общие технические условия». «Безалкогольный напиток — это готовый напиток, изготовленный с использованием питьевой или минеральной воды с общей минерализацией не более 1, 2%». Приведенное в ГОСТ определение не позволяет полноценно идентифицировать безалкогольный напиток, поскольку под данное определение можно также отнести напитки сокосодержащие и молочные составные напитки.

В соответствии с вступившим в силу с 1 января 2016 года классификатором продукции ОКПД- 2, группа безалкогольных напитков соответствует коду 11.07.19. «Напитки безалкогольные прочие». При этом внутри данной группы нет разбивки на напитки с сахаром и без сахара. Так же в соответствии с кодом ТН ВЭД ЕАЭС 2202 10 к безалкогольным напиткам относится – «воды, включая минеральные и газированные, содержащие добавки сахара или других подслащивающих или вкусо-ароматических веществ». В данный код входит и безалкогольное пиво.

Ввиду изложенного идентификация группы продукции «сахаросодержащие напитки» в целях акцизного регулирования представляется практически невозможной; возникают серьезные опасения, что под потенциальное акцизное регулирование может попасть вся категория напитков целиком, что в значительной степени увеличит негативный эффект на развитие отрасли.

При этом, создание системы акцизного регулирования «с нуля» представляется экспертам крайне сложным, требующим значительных дополнительных расходов из бюджета РФ и большого дополнительного административного ресурса, что сложно реализуемо на практике в условиях реформы контрольно-надзорной системы РФ.

2. Эффект введения акциза на отрасль

Уровень потребления сахара населением в России остается относительно стабильным и составляет около 40 кг на душу населения в год, что значительно ниже, чем в других странах.

В настоящее время в индустрии производства безалкогольных напитков и упакованной воды занято свыше 3000 предприятий. Согласно действующему определению (Федеральный закон №209-ФЗ от 24.07.2007), подавляющее число предприятий относятся к субъектам малого и среднего бизнеса (по численности и/или обороту планку крупных преодолевает не более 15 предприятий). Большая часть предприятий индустрии является локальными производителями и обеспечивают напитками и питьевой водой определенные регионы страны. Многие в рамках одного предприятия занимаются выпуском безалкогольных напитков (в том числе кваса) и питьевой воды.

Таким образом, мера негативным образом отразится не менее, чем на 3000 субъектов малого и среднего бизнеса.

В рамках исследования НИУ ВШЭ «Анализ социально-экономических последствий введения акцизного обложения напитков с добавлением сахара в Российской Федерации» (2019 год) был разработан детальный прогноз социально-экономических последствий. При оценке влияния дополнительного налогообложения на региональную экономику/бюджет в Российской Федерации использовались три базовых сценария:

- a. акциз вводится на газированные сахаросодержащие безалкогольные напитки в размере 5 руб/л;
- b. акциз вводится на все безалкогольные в размере 5 руб/л;
- c. акциз вводится на сахар в размере 5 руб/кг;

(Акциз полностью переносится в потребительские цены - наиболее реалистичный сценарий по опыту алкогольной и табачной индустрий)

При установлении акциза на сахаросодержащие безалкогольные напитки объем ежегодного производства сократится на 8-9%, занятость населения сократится на 2,6-2,7 тыс. человек, годовая прибыль индустрии – на 23,5-24,3 млрд рублей, общем годовых инвестиций в основной капитал – 2,5-2,6 млрд рублей. В результате этого общий объем налоговых поступлений в бюджет Российской Федерации сократится за счет снижения поступления доходов от НДС, налога на прибыль и других налоговых платежей. По оценкам НИУ ВШЭ, снижение поступлений от совокупного НДС составит от 2,4 млрд рублей до 5,2 млрд рублей, снижение других налоговых поступлений (в том числе налога на прибыль, налога на основные фонды и других) – от 12,5 млрд рублей до 18,9 млрд рублей в первые несколько лет. Кроме того, согласно результатам моделирования, негативные эффекты на отрасль и экономику будут накапливаться во времени, и в долгосрочной перспективе негативный экономический и налоговый эффект от предлагаемых мер будет иметь мультипликационный эффект.

Потенциал акцизов на безалкогольные напитки с добавлением сахара в части пополнения бюджета ограничен (как правило, в пределах 1% общего объема поступлений).

Таким образом, нет экономических оснований рассчитывать на значительный рост бюджетных поступлений в результате введения акциза - эффект роста поступлений за счет акцизных сборов может быть нивелирован сокращением налоговой массы под влиянием перечисленных факторов. Совокупный эффект на поступления в федеральный и региональные бюджеты Российской Федерации в результате приведенных действий окажется негативным.

3. Акциз на сахаросодержащие напитки как инструмент государственной политики

В мировой практике акциз на сахаросодержащие напитки позиционируется как способ борьбы с неинфекционными заболеваниями путем снижения потребления населением сахара. При этом, в России доля потребления сахара пищевой промышленностью остается относительно низкой. В 2017 г. на производственное потребление сахара приходилось лишь 40,3%, на потребление населением – 51,5% и на экспорт – 8,2%. Специфика Российской Федерации заключается в том, что 55% потребляемого населением сахара составляют моносахариды (сахар в чистом виде), а через напитки потребляется менее 2%. Доля производства безалкогольных напитков в потреблении сахара 1,5%. Поэтому сокращение потребления после введения акциза не приведет к заметному сокращению потребления сахара.

Следует отметить, что документы стратегического планирования РФ в сфере сбережения здоровья населения (напр. Стратегия формирования здорового образа жизни населения, профилактики и контроля неинфекционных заболеваний на период до 2025 года (приказ Минздрава РФ от 15.01.2020 г. № 8)) не предусматривают подобных мер воздействия.

Особенность акцизной политики Российской Федерации заключается в том, что дополнительному налогообложению подвергаются товары с доказанным негативным влиянием на здоровье человека, такие как сигареты или алкогольная продукция или товары сегмента «люкс» и предметы роскоши. Предложение ввести акцизный сбор на сахаросодержащие напитки противоречит этой логике, т.к. нет доказательной базы подтверждающей связь потребления безалкогольных напитков и ухудшения здоровья человека; безалкогольные напитки также не являются предметом роскоши.

Международный опыт свидетельствует о контрпродуктивном характере подобных мер. В Дании, Ирландии и Финляндии налог на сахаросодержащие напитки отменен (в 2013, 2015 и 2017 гг соответственно) ввиду порождаемых ими экономических трудностей, а также в связи с недостаточной доказанностью позитивного влияния налогов такого рода на здоровье населения. Так, после введения подобного акциза в Дании рынок заполнила аналогичная продукция из других стран Европы, где акциза не было. В результате правительство страны подсчитало, что ежегодно бюджет терял около 40 млн евро из-за недополучения НДС. Кстати, введение акциза на территории России способно привести к заполнению российского рынка напитками из сопредельных стран, в т.ч. государств-членов ЕАЭС. В июне 2021 года объявлено об отмене акциза в Норвегии.

Подводя итог, можно утверждать, что категория «сахаросодержащие напитки» не имеет критериев для идентификации. Выстраивание «с нуля» системы администрирования акциза потребует существенных финансовых и административных издержек, а также неопределенного количества времени. При этом, потенциально выпадающие доходы бюджета от введения акциза могут нивелировать его доходный эффект. Как инструмент борьбы с неинфекционными заболеваниями в российских условиях акциз не достигнет поставленной цели ввиду национальной структуры потребления сахара; он также противоречит акцизной политике РФ. Международный опыт показывает слабую эффективность подобной меры как для государственного бюджета, так и для целей здравоохранения.

Акцизы на алкогольную продукцию

Среди различных вариантов пополнения бюджета Правительством рассматривается в том числе и повышение ставки акциза на алкоголь на 10%.

Правительству РФ на протяжении последних 5 лет удалось существенно повысить предсказуемость налогового регулирования. В 2018 году Правительство сформулировало подход, включающий в себя обещание шесть лет не менять налоги. В совокупности эти меры положительным образом сказались на бизнесе, повысив конкурентоспособность добросовестных производителей.

Заморозка акциза на алкогольную продукцию в 2017-2019 гг., с последующей индексацией ставки в пределах инфляции на 3 года оказали стабилизирующий эффект на основные показатели алкогольной отрасли, при этом не привели к выпадению доходов бюджета. В то же время повысился уровень легальности алкогольного рынка, при одновременном снижении потребления алкоголя на душу населения и отсутствии негативных социальных последствий.

Увеличение акциза на алкоголь будет иметь обратный бюджетный эффект и негативным образом скажется на налоговых отчислениях и инвестиционном климате в целом. Так, повышение ставки акциза дополнительно на 10% приведет к существенному падению объемов легального производства алкогольной продукции уже в 2022 году по сравнению с 2020г. (пиво – на 11.2%), что напрямую отразится на объеме уплаченных акцизов, в том числе за счет роста нелегального рынка.

Согласно проведенному ведущими экспертами Института экономической политики им. Е.Т. Гайдара (ИЭП) в области налоговой политики исследованию «Обоснование акцизной политики в отношении алкогольной продукции в России на период до 2024 года» с детальной оценкой экономического и социального эффекта различных сценариев акцизной политики, в 2024 году акцизные отчисления алкогольной отрасли могут снизиться на 10,9%. Сокращение легальных объемов производства стимулирует рост теневого рынка в этой сфере, повышая риски жизни и здоровью граждан. В соответствии с расчетами ИЭП, наиболее оптимальным сценарием было бы не повышение ставок акциза на алкоголь, а их заморозка на период 2022-24 гг. на уровне 2021 г. Данный вариант дает целый ряд преимуществ по сравнению принятыми ставками акцизов, индексированными по инфляции на 4%.

Ключевые прогнозируемые показатели экономического эффекта заморозки ставки акцизов в 2022-2024 гг.:

- Рост прогнозируемого объема налоговых поступлений в период до 2024 г. на 3,5%, до 449,46 млрд руб. В случае ежегодного повышения ставки акциза на 4%, в соответствии с действующим НК РФ, прогнозируется падение поступлений в бюджет на 10,9% до 387,03 млрд руб.
- Более высокий уровень занятости в алкогольной отрасли (488,4 тыс. против 473,5 тыс.) и более позитивный эффект на смежные отрасли (поставщиков и продавцов), многие из которых представлены малыми и средними предприятиями, что особенно чувствительно в период пандемии.

Считаем важным сохранить принятый ранее подход и не повышать акцизы на алкогольную продукцию на период 2022-2024 гг. сверх установленного сегодня в Налоговом Кодексе РФ. Это даст возможность производителям алкоголя в сложившихся непростых условиях сохранить производственные мощности и рабочие места, обеспечить выплату заработной платы и проведение мероприятий по профилактике распространения коронавируса на предприятиях, а также продолжить надлежащее исполнение обязанностей по уплате налогов. Одновременно возможность заморозки ставок акциза на алкогольную продукцию на уровне 2022 года на ближайшие 3 года стала бы серьезным вкладом государства в сложный период пандемии в поддержку бизнеса, формирующего локализованный кластер из российских компаний смежных отраслей (АПК, химическая и стекольная отрасли, логистические компании, предприятия сферы торговли и т.д.), а также в сохранение социальной стабильности в регионах.

Рекомендации:

1. Правительству РФ – воздержаться от увеличения финансовой и административной нагрузки на предприятия потребительского сектора путем введения акцизов на отдельные продукты питания, в частности – на сахаросодержащие напитки, - виду их экономической нецелесообразности;

2. Сохранить принятый ранее подход и не повышать акцизы на алкогольную продукцию на период 2022-2024 гг. сверх установленного сегодня в Налоговом Кодексе РФ, а также рассмотреть возможность их заморозки на 3 года.

III. Политика государства в сфере торговли.

Вопрос 3.1. О рисках введения государственного регулирования цен и наценок на потребительском рынке.

В декабре 2020 года в России фактически введено государственное регулирование цен на сахар-песок и подсолнечное масло. Данное регулирование было оформлено так называемыми «соглашениями» между производителями и торговыми сетями об установлении предельных цен отгрузки с завода и продажи конечным потребителям. Срок действия соглашений, изначально установленный до 31 марта 2021 года, был продлен до 1 июня по сахару (в настоящее время соглашение истекло, но фактически продолжает применяться многими участниками рынка) и до 1 октября по маслу.

Кроме того, 30 декабря 2020 г. в Закон о торговле и соответствующее Постановление Правительства РФ были внесены изменения, согласно которым предельно допустимые розничные цены теперь могут устанавливаться Правительством России на территории конкретных субъектов Федерации на срок не более девяноста календарных дней при условии роста цен всего на 10 и более процентов (с учетом сезонного фактора) в течение 60 дней (ранее – 30% в течение 30 дней). Таким образом, применение данной меры стало существенно более вероятным.

27 февраля 2021 г. Правительство поручило Минэкономразвития вести постоянный мониторинг и оценку динамики потребительских цен, а также утвердило перечень «приоритетных» потребительских товаров и услуг для целей анализа и выработки своевременных мер реагирования с привлечением отраслевых министерств и ведомств.

При этом уже сегодня можно констатировать, что введение ценового регулирования по сахару и маслу, пусть и привело к краткосрочному эффекту в виде снижения полочных цен на указанные группы товаров, по факту создало серьезный дисбаланс на данных рынках, прежде всего вследствие невозможности учесть ряд значимых аспектов, а именно:

- а) Соглашения де-юре являются добровольными, а де-факто обязательными только для наиболее крупных участников. Значительная часть операторов неорганизованной розничной торговли и даже производителей так и остается неохваченной соглашениями;
- б) Отсутствие в данных соглашениях регулирования цен для оптового (дистрибьюторского) звена, занимающегося логистикой, фасовкой и пр. Это привело к тому, что зачастую цены закупок для торговли были значительно выше, чем установленные цены отгрузки и даже розничной продажи. При этом полный отказ от работы с оптовиками и замена их на «прямые контракты» с заводами-производителями в большинстве случаев невозможен как для крупной розницы, так и особенно для представителей малой торговли, поскольку ломает ранее сложившиеся устойчивые модели взаимодействия поставщиков и торговли, заставляя их менять на более сложные и менее эффективные;
- в) Создание искусственного ажиотажа на рынке. В преддверии ожидаемого окончания действия соглашений 1 апреля и, соответственно, увеличения цен наблюдался значительный рост «спекулятивных» закупок со стороны клиентов розницы. Удовлетворить возросший спрос производители оказались не в состоянии;
- г) Произошло искусственное выравнивание цен и практически исчезла дифференциация между брендами. В частности, повысились до установленных планок цены на ряд дешевых и низкомаржинальных товаров, которые ранее продавались ниже предложенного государством ценового уровня;
- д) Предложенный после 1 апреля механизм субсидирования производителей сахара за поставки в розницу значительно усложнил процедуру согласования новых договоров, что в отдельных случаях привело к перебоям в поставках;

е) Решение Правительства о продлении соглашений было принято в последний момент вопреки многочисленным публичным заверениям. Это усиливает недоверие участников рынка к действиям властей и создает значительную непредсказуемость с точки зрения планирования компаниями (как производителями, так и торговлей) своей хозяйственной деятельности;

ж) усложнение взаимодействия между производителями и торговыми сетями препятствует оперативному реагированию участников рынка на изменения потребительского спроса. В результате в ряде регионов (особенно удаленных) наблюдались перебои и временное отсутствие регулируемых товаров в торговле.

з) Сформированная парадигма регулирования цен стала активно использоваться политическими партиями в предвыборной борьбе. Публичные выступления – в том числе, со стороны представителей правящей партии – привносят дополнительные осложнения и нервозность, так как оборачиваются спорадическими контрольными «рейдами» негосударственных структур, бездоказательными обвинениями в адрес производителей и торговли в неоправданном, мол, завышении цен, угрозами «отрегулировать» вопрос через жесткое применение механизма Закона о торговле. В общественном сознании формируется принципиально неверное убеждение в возможности решения инфляционных вопросов методами административного воздействия, не говоря о предвзятом отношении к участникам потребительского рынка. К сожалению, отдельных голосов в Правительстве, Центробанке и Счетной Палате недостаточно, чтобы перевести ценовую дискуссию с мер административного регулирования на применение рычагов рыночного воздействия.

и) недавние публикации СМИ говорят о намерениях Федеральной антимонопольной службы отрегулировать розничные наценки на группу социально-значимых товаров – будь то путем «неформального воздействия» на ведущие предприятия российской торговли, либо же посредством инициирования новых изменений Закона об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации.

Учитывая вышесказанное, участники рынка оценивают сложившуюся ситуацию как крайне тревожную и опасную в плане закрепления и дальнейшего расширения антирыночной практики государственного регулирования цен.

Рекомендации:

1. Любое государственное вмешательство в процесс ценообразования на рынке потребительских товаров серьезно нарушает принципы рыночной экономики, ломает сложившиеся экономические связи, создает существенные дисбалансы по цепочке движения товаров. Компании-члены КСИИ принципиально выступают за сохранение рыночных механизмов без какого-либо государственного регулирования цен и наценок на потребительском рынке;

2. Дальнейшее продление, расширение и/или модификация существующего регулирования недопустимо без полномасштабной оценки фактического воздействия уже принятых мер. Данная оценка должна быть проведена по поручению Правительства РФ при обязательном участии вовлеченных деловых объединений;

3. Правительству необходимо обеспечить безусловный выход из действующих де-факто и де-юре ценовых соглашений с 1 октября с.г.;

4. Правительству необходимо принять действенные меры против политизации тем ценового регулирования как в рамках текущей избирательной кампании, так и на будущее. Важно на самом высоком уровне четко заявить о принципиальной недопустимости и вредоносности административного регулирования наценок и цен в условиях рыночной экономики современной России, воспрепятствовать возможным новым законодательным инициативам на этот счет.

Вопрос 3.2. Об основах государственного регулирования торговой деятельности.

Вступившие с 15 июля 2016 г. в силу поправки в Закон о торговле повлекли за собой радикальную перестройку всей системы взаимоотношений между поставщиками и торговлей. Данный закон серьезным образом усложнил работу всем участникам рынка – как торговому бизнесу, так и поставщикам. В условиях продолжающегося падения потребительского спроса поставщики лишились должной гибкости в использовании ресурсов торговых сетей в вопросах продвижения и логистики товаров.

С фактическим переводом отношений торговли и поставщиков на фронт-маржинальную модель усилилась ценовая конкуренция, а возможности продвижения товаров сузились. Соответственно, с наибольшими трудностями столкнулись представители малого и среднего бизнеса – как в сфере розничной торговли, так и среди поставщиков продовольственных товаров.

Разъяснения ФАС, необходимые для определения порядка применения норм новой редакции закона, были опубликованы только в сентябре и ноябре 2016 года, что существенно сократило и без того сжатый переходный период и заставило участников рынка в предельно ускоренном режиме согласовывать новые условия договоров поставки (для каждой из торговых сетей количество таких договоров, требовавших обновления, достигало несколько тысяч). При этом дополнительные разъяснения ФАС существенно ограничили как представителей торговли, так и поставщиков в использовании инструмента временного снижения цен на продукцию для продвижения товаров.

Серьезным обременением для участников продовольственного рынка стали массированные проверки контрольно-надзорными органами исполнения обновленного закона поставщиками и торговыми компаниями, начавшиеся после 1 января 2017 года, которые, при этом, не выявили существенных нарушений обновленного Закона участниками рынка. Надолго замороженным оказался процесс саморегулирования, который в 2014-2015 гг. в определенной мере способствовал нахождению участниками рынка решений, облегчавших их положение, и сдерживанию роста цен для потребителей. Лишь постепенно, по мере формирования новых бизнес-практик на базе обновленного Закона, участники рынка смогли вернуться к диалогу о саморегулировании.

Несмотря на первые успехи – именно в рамках саморегулирования участники рынка нашли эффективное решение вопроса о снижении возвратов хлебулочной продукции, в 2018г. принят Федеральный закон № 446 «О внесении изменений в статью 5 Федерального закона «О развитии сельского хозяйства» и Федеральный закон «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» (от 28.11.2018г.) о полном запрете возвратов продовольственных товаров сроком годности до 30 дней.

Тем не менее, несмотря на внесение изменений в закон ситуация в торговой сфере не нашла утраченного равновесия. Со стороны участников рынка (поставщиков и торговли) сохраняется критика по поводу тех условий, в которые поставлен бизнес в результате принятия и применения измененного Закона о торговле.

В публичную дискуссию регулярно вбрасываются такие темы, как регулирование наценок, прямого импорта, собственного производства, собственных торговых марок, введение полочных квот для локальных производителей, ограничение аудитов качества производства пищевой продукции, а также времени работы торговых центров. Все это говорит о реальном риске дальнейшего усиления государственного регулирования экономики, в частности, неэффективного и контрпродуктивного с точки зрения развития современной рыночной экономики законодательного вмешательства в коммерческие взаимоотношения участников продовольственного сектора.

Тем временем, диалог торговых сетей и поставщиков был возобновлен и сосредоточился на необходимой адаптации Кодекса добросовестных практик и деятельности Комиссии по применению Кодекса добросовестных практик к новым условиям.

Позиция РГ в этой ситуации заключается в том, что любое дальнейшее ужесточение торгового законодательства, особенно в части государственного регулирования цен / наценок, не только грозит еще более серьезными осложнениями для потребительского рынка, но и неизбежно будет воспринято бизнесом как отход российского руководства от основ рыночной экономики.

Рекомендации:

1. В диалоге с представителями поставщиков и торговли завершить разработку на государственном уровне Стратегии развития торговли в РФ, что создаст для участников рынка понятные и предсказуемые условия ведения бизнеса и инвестирования на среднесрочный период, закрепив в ней приоритет развития механизмов саморегулирования перед мерами законодательного регулирования взаимоотношений контрагентов на потребительском рынке;

2. Внести Федеральный закон "О внесении изменений в статью 5 Федерального закона "О развитии сельского хозяйства" и Федеральный закон "Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации" от 28.11.2018 N 446-ФЗ (запрет возвратов) в план оценки фактического воздействия на 2022 г.;

3. Правительству России воздержаться от поддержки любых дополнительных законодательных ограничений свободы формирования контрактных отношений между участниками потребительского рынка и рассмотреть возможности оказания поддержки (в том числе путем создания системы стимулов) развитию системы саморегулирования на продовольственном рынке страны;

4. Правительству России воспрепятствовать возможным новым законодательным инициативам, предусматривающим регулирование наценок и цен.

IV. Создание единой регуляторной среды Евразийского пространства и ее влияние на потребительский рынок.

Вопрос 4.1. Необоснованные барьеры для ввоза и перемещения по территории ЕАЭС специализированного лечебного и специализированного профилактического, включая клиническое и детское, питания.

22 февраля 2019 года с принятием Решения Совета Евразийской экономической комиссии №11 «О внесении изменений в Единый перечень товаров, подлежащих ветеринарному контролю» в перечень включены новые позиции (товары) с кодами ТН ВЭД ЕАЭС, а некоторые изложены в новой редакции.

В развитие данного Решения на правовом портале ЕАЭС в рамках процедуры оценки регулирующего воздействия опубликован проект изменений в Решение КТС №317 «О внесении изменений в Единые ветеринарные (ветеринарно-санитарные) требования, предъявляемые к товарам, подлежащим ветеринарному контролю (надзору)» (см. https://docs.eaeunion.org/ria/ru-ru/0103315/ria_05022019, далее – Проект Решения). Проект Решения предлагает применять к новым товарам Перечня самые жесткие ветеринарные меры контроля: ветеринарный сертификат, оформление разрешения на ввоз и внесение изготовителей в «реестр предприятий третьих стран».

Изменения охватывают группы товаров из кодов ТН ВЭД ЕАЭС 1901 90 910 0, 1901 90 990 0, а также самым серьезным образом отразятся на поставках в Россию товаров групп 2106 (позиции ЕВСТ 81, 81(1), 81(2)), в которые входят пищевые продукты специализированного лечебного и специализированного профилактического питания, в том числе детского, а также большой ряд биологически активных добавок к пище. Доля импорта таких продуктов в страны ЕАЭС, в зависимости от категории, достигает до 90%. Также ограничения коснутся ингредиентов для их производства – витаминно-минеральных комплексов, ингредиентов с содержанием казеина, лактальбумина, высококонцентрированного сывороточного белка, химически чистой лактозы и т.д.

При этом большая часть перечисленных продуктов и ингредиентов вообще не содержит компонентов животного происхождения, относящихся к группе ТН ВЭД 04 (молочная продукция), либо к иной группе из раздела ТН ВЭД 1 (продукты животного происхождения) и никогда не расценивались в пищевой промышленности как продукты ветеринарного риска. Более того, в рамках ЕАЭС данная продукция никогда не подпадала под меры ветеринарного контроля.

Согласно логике Проекта Решения, на новое описание товаров не распространяется действующее сейчас исключение из сферы ветеринарного контроля готовой пищевой продукции, содержащей менее 50% сырья животного происхождения при поставках в Российскую Федерацию и Республику Казахстан. Эта норма соответствует принятым странами обязательствам при вступлении в ВТО и закреплена в Решении КТС от 23.09.2011 № 810 "Об изъятии в применении ветеринарных мер в отношении товаров, включенных в Единый перечень товаров, подлежащих ветеринарному контролю (надзору)" (далее - РКТС № 810) и в Решении КТС от 18.06.2010 № 317 "О применении ветеринарно-санитарных мер в Евразийском экономическом союзе" (Приложение 1 к Единым ветеринарным требованиям, предъявляемым к товарам, подлежащим ветеринарному контролю (далее - РКТС № 317, ЕВСТ).

Такой подход создает прецедент несоответствия требованиям ВТО на всей территории ЕАЭС с последующим каскадированием нагрузки на производственные и логистические операции, осуществляемые в рамках стран – членов, принявшим обязательства ВТО (на сегодняшний день - РФ и РК). Данные опасения реализовались, когда в июне 2020 г. МСХ РФ выпустил проект приказа «О внесении изменений в Перечень подконтрольных товаров, подлежащих сопровождению ветеринарными сопроводительными документами, утвержденный приказом Минсельхоза России от 18 декабря 2015 г. № 648», инкорпорирующий требования Решения №11 в российское законодательство.

Согласно информационно-аналитической справке к Решению №11, проблемой, на решение которой были направлены изменения Единого Перечня товаров, подлежащих ветеринарному контролю, и обсуждаемый в рамках процедуры ОРВ Проект Решения, являлась необходимость контроля импорта «сыроподобной» продукции («изготавливаемой по технологии сыра из молокосодержащей продукции, в

которой животный жир заменен на растительный»). Однако, вместе с ней под ограничительные меры попали лечебные и лечебно-профилактические продукты, в том числе жизненно важные для взрослых и детей, имеющих специфические медицинские требования к питанию (например, при тяжелых формах аллергии или болезнях обмена веществ, реабилитации после тяжелых заболеваний), компоненты, необходимые для производства отечественной специализированной (и не только) пищевой продукции, и т.д. По причине широты номенклатуры товарной позиции 2106 и ее объемов полная оценка негативных последствий, пожалуй, не представляется возможной, но очевидно, что «сыроподобная продукция» полностью теряется на их фоне.

Реализация предлагаемых мер ветеринарного контроля (включение в реестр импортеров и оформление разрешений на ввоз, реализуемых обычно в отношении наиболее рискованных товаров – таких как живой скот или необработанные туши) подразумевает проведение организационно сложных мероприятий, что занимает не один год до начала поставок продукции. Это представляет собой угрозу не только отечественной пищевой отрасли в целом, но и здоровью граждан стран-членов ЕАЭС, для которых применение такой специализированной продукции является фактором сохранения качества жизни.

Учитывая вышеизложенное, считаем принятие Проекта Решения в предложенной редакции нецелесообразным, вводящим избыточные требования в отношении предмета регулирования и деятельности хозяйствующих субъектов, а также потенциально имеющим существенный негативный эффект на обращение на рынке ЕАЭС групп товаров, необходимых для стабильной работы пищевой промышленности, и социально значимых категорий продуктов питания.

Рекомендации:

1. Внести в Проект Решения исключение для продукции, содержащей менее 50% сырья животного происхождения при поставках в Российскую Федерацию и Республику Казахстан, и заменив при этом термин «компоненты молока» на термин «продукты группы 04»;

2. Упростить меры контроля, предъявляемые к товарам, до требования «ветеринарный сертификат»;

3. Предусмотреть исключение по применению мер ветеринарного контроля для специализированной продукции, в том числе детского питания, витаминно-минеральных (витаминных, минеральных) комплексов (премиксов), вкусоароматических добавок, концентратов белков (животного и растительного происхождения) и их смесей, пищевых волокон, пищевых добавок (в том числе комплексных), биологически-активных добавок к пище, пищевых продуктов, предназначенных в качестве сырья для производства детского питания; стабилизаторов, ароматизаторов, кондитерской глазури, паст и наполнителей;

4. Установить переходный период для вступления в силу решения не менее 2,5 лет с даты его официального опубликования.

Вопрос 4.2.1. Снижение рисков, связанных с влиянием Технического регламента Евразийского экономического союза «О безопасности химической продукции» ТР ЕАЭС 041/2017 на деятельность компаний-членов КСИИ

Технический регламент Евразийского экономического союза «О безопасности химической продукции» (ТР ЕАЭС 041/2017) принят Решением Совета Евразийской экономической комиссии от 03.03.2017 N19. Вышеупомянутым Решением определено, что ТР ЕАЭС 041/2017 вступает в силу со 2 июня 2021 года, при условии разработки и утверждения порядка формирования и ведения реестра химических веществ и смесей Евразийского экономического союза и порядка нотификации новых химических веществ (далее: документы 2го уровня) до 1 декабря 2018 года. Поскольку документы 2го уровня не были приняты в срок, срок вступления в силу ТР ЕАЭС 041/2017 должен быть пересмотрен.

Данное регулирование существенно усложнит процедуру допуска химической продукции на рынок, что негативно скажется на условиях ведения предпринимательской деятельности во всех отраслях промышленности и, вопреки национальным целям и стратегическим задачам Российской Федерации, неминуемо приведет к сокращению объемов производства, замедлит процессы разработки и локализации продукции иностранными компаниями (возможно полное прекращение российского производства химической и иной продукции). Это также создаст барьеры для вывода на российский рынок современных и инновационных продуктов, поставок сырья, для свободного движения товаров, услуг, капитала и рабочей силы на территории Евразийского экономического союза.

Возникновение вышеупомянутых проблем связано со следующими причинами:

- Существенное увеличение количества веществ, подлежащих регистрации, в связи с необходимостью регистрации сырья для производства пищевой промышленности, товаров бытовой химии, парфюмерно-косметической продукции, медицинских изделий, фармацевтической продукции и других отраслей промышленности, не подлежащее регистрации в настоящее время, а так же в связи с необходимостью регистрации химических смесей;
- Увеличение времени вывода продукции (и сырья) на рынок до 1.5 лет;
- Значительные материальные и ресурсные затраты на подтверждение соответствия продукции;
- Риск утраты конфиденциальной информации о составе смесей, являющейся интеллектуальной собственностью;
- Непринятие зарубежных протоколов и отсутствие развитой российской материально-технической базы для проведения лабораторных исследований.

Вопрос о влиянии Технического регламента Евразийского экономического союза «О безопасности химической продукции» на деятельность компаний обсуждался на 33м пленарном заседании, состоявшемся в октябре 2019 г., в рамках пленарного заседания с экс премьер-министром Медведевым Д.А. и министром промышленности и торговли Мантуровым Д.В. По итогам было дано поручение Минпромторгу РФ проработать предложения с участием заинтересованных ФОИВ и представителями бизнес-сообщества по вопросу исключения возможных барьеров при соблюдении стандартов безопасности в связи с вступлением в силу техрегламента ТР ЕАЭС 041/2017 «О безопасности химпродукции» (Перечень поручений Председателя Правительства Российской Федерации от 26 октября 2019 г. № ДМ-П113-9288).

25.12.2019 Министерством промышленности и торговли проведено совещание с представителями Роспотребнадзора, Министерства здравоохранения, Минэкономразвития, экспертным сообществом и компаниями членами-КСИИ. В ходе совещания были заслушаны точки зрения всех сторон и зафиксированы в протоколе. Минпромторг сообщил, что в декабре 2019 было утверждено Распоряжение Совета Евразийской Экономической Комиссии от 29 марта 2019 г. №42 «О разработке проекта изменений в технический регламент Евразийского экономического союза «О безопасности химической продукции (ТР ЕАЭС 041/2017)», в соответствии с которым Республика Казахстан определена ответственным разработчиком проекта изменений в ТР ЕАЭС 041/2017. Бизнесу было предложено работать совместно с Минпромторгом по вопросу внесения изменений в ТР ЕАЭС 041/2017 в рамках рабочей группы при Министерстве.

Рабочая группа КСИИ направила свой отзыв на разработанный Республикой Казахстан проект изменений в ТР ЕАЭС 041/2017 в рамках процедуры ОРВ. В целом, рабочая группа поддерживает предлагаемые изменения, однако, считает необходимым исключить из сферы действия ТР 041/2017 продукцию, а также сырье для производства продукции, в случаях, когда регулирование такой продукции или сырья осуществляется иными нормативно-правовыми актами Евразийского экономического союза. Данное предложение может быть реализовано в рамках разработки Изменений №2 в ТР ЕАЭС 041/2017 путём дополнения Приложения №1 к ТР ЕАЭС 041/2017 следующими позициями:

- Медицинские изделия (в том числе изделия для in vitro диагностики);
- Табачные курительные и некурительные изделия;
- Сырье, используемое для изготовления кормов для животных и кормовые добавки;
- Химическая продукция используемая в качестве сырья для производства пищевой, косметической, лекарственной продукции, товаров бытовой химии, гигиенических товаров и изделий медицинского назначения.

Рекомендации:

1. Поддержат предложения по внесению изменений в ТР ЕАЭС 041/2017, разработанные Республикой Казахстан;

2. Рассмотреть возможность разработки изменений №2 в ТР ЕАЭС 041/2017 с целью дальнейшего совершенствования регулирования;

3. Организовать регулярно взаимодействующую рабочую группу с участием экспертов и представителей бизнеса при Министерстве промышленности и торговли РФ;

4. Изложить п.6 Приложения 1 ТР ЕАЭС 041/2017 в следующей редакции: «6. Пищевая продукция, в том числе биологически активные добавки к пище и пищевые добавки, а также медицинские изделия (в том числе изделия для *in vitro* диагностики), табачные курительные и некурительные изделия, сырье, используемое для изготовления кормов для домашних животных и кормовые добавки, химическая продукция используемая в качестве сырья для производства пищевой, косметической, лекарственной продукции, товаров бытовой химии, гигиенических товаров и изделий медицинского назначения.»

Вопрос 4.3. Предложение внесения изменений в Технический Регламент Таможенного союза «О безопасности продукции лёгкой промышленности» (ТР ТС 017/2011).

Предлагаемые изменения фокусируются на моментах, признанных экспертами различных российских организаций, включая «Роскачество», но никем не продвигаемых ввиду трудозатратности и многоступенчатости процесса, отсутствия бюджета со стороны правительства до включения вопроса в повестку ЕЭК.

Примеры существующих вопросов:

- Продукция из джинсовых и вельветовых тканей является нелегальной, так как фактическая воздухопроницаемость такой продукции в лучшем случае достигает 20 дм³/см²/с при требуемых 50 дм³/см²/с в ТехРегламенте. Это показали тесты джинсовой продукции, проведённые Роскачеством в 2018 году;
- Головные уборы, шарфы и перчатки также подпадают под требования воздухопроницаемости, но зимой обычно холодно, и здравый смысл подсказывает, что хорошей воздухопроницаемости для этих товаров не требуется. Основываясь на этой логике, эти товары были исключены из требований воздухопроницаемости в Техническом Регламенте на одежду для детей (ТР 007/2011).

По результатам Исполкома КСИИ от 9.10.2019, в Минпромторге 25.12.2019 была организована совместная встреча с участием представителей Минэка, Росстандарта, экспертных компаний (ИНПЦ ТЛП, ЦНИИШП). На встрече Минпромторг дал поручение ИНПЦ ТЛП составить недостающие для продвижения пакета документов проекты решений ЕЭК. 19.5.2020 от ИНПЦ ТЛП был получен ответ, что разработка проектов решений ЕЭК не входит в их компетенцию. На запрос в Минпромторг о возможности назначить иную экспертную организацию для подготовки проектов решений ЕЭК ответа не последовало. На просьбу в Минпромторг о возможности проведения очередной совместной встречи ответа не последовало.

Рекомендации:

1. Создать совместную встречу с Минпромторгом России для повторного обсуждения и ускорения решения вопроса;

2. Привести требования ТР ТС 017/2011 по воздухопроницаемости продукции из джинсовых и вельветовых тканей в соответствие с требованиями ГОСТ 21790-2005 и фактическим значениям воздухопроницаемости для джинсовых и вельветовых тканей;

3. Исключить головные уборы, шарфы и перчатки из требований воздухопроницаемости в Техническом Регламенте на одежду для взрослых (ТР 017/2011) по аналогии с детским регламентом (ТР 007/2011).

5. Развитие здравоохранения и фармацевтической отрасли

Вопрос 1. Защита прав интеллектуальной собственности (ИС) в отношении референтных (оригинальных) лекарственных препаратов, находящихся под патентной защитой.

1.1. Пресечение недобросовестной конкуренции и нарушения прав на результаты интеллектуальной деятельности в сфере обращения лекарственных средств вследствие регистрации, производства и поставки лекарственных препаратов, произведенных с незаконным использованием запатентованных изобретений.

Негативная практика по выводу воспроизведенных (в том числе биоподобных) препаратов на рынок с нарушением действующих патентов на референтный (оригинальный) препарат имеет системный характер. Воспроизведенные (биоподобные) препараты, произведенные с незаконным использованием запатентованных изобретений, продолжают участвовать в государственных закупках.

Данная практика является следствием пробелов в действующем законодательстве. В рамках права ЕАЭС (Решение Совета Евразийской экономической комиссии от 03.11.2016 № 78 «О Правилах регистрации и экспертизы лекарственных средств для медицинского применения») и ранее до 1 января 2021 года в российском законодательстве (Федеральный закон №ФЗ-61 «Об обращении лекарственных средств») допускается регистрация воспроизведенных (биоподобных) лекарственных препаратов в период действия патента на оригинальный (референтный) лекарственный препарат.

Если препарат включен в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов (ЖНВЛП), недобросовестные производители имеют возможность осуществлять регистрацию предельной отпускной цены производителя и предлагать препарат к поставке для целей государственных или муниципальных нужд. При этом законодательством не предусматривается указание в Едином реестре зарегистрированных лекарственных средств Евразийского экономического союза (ЕРЗЛС), а равно в государственном реестре лекарственных средств (ГРЛС) информации о том, что воспроизведенные препараты были зарегистрированы в период действия патента на оригинальный лекарственный препарат с указанием срока действия патента. Вследствие этого, государственные заказчики и потребители вводятся в заблуждение в отношении правомерности наличия на рынке подобного воспроизведенного препарата одновременно с оригинальным, а сравнительно более низкая цена такого препарата вводит в заблуждение госзаказчика и влияет на формирование начальной максимальной цены контракта (НМЦК).

Вследствие действий недобросовестных участников рынка, патентообладатели вынуждены защищать свои права в рамках длительных судебных процессов с привлечением в ряде случаев в качестве сторон государственных и муниципальных заказчиков, а также федеральные и региональные органы власти. Отсутствие надлежащего правового регулирования негативно сказывается на инвестиционной и локализационной деятельности производителей. В течение последних лет компании-члены Рабочей группы КСИИ по развитию здравоохранения и фармацевтической отрасли (далее - Рабочая группа), были вынуждены инициировать десятки судебных разбирательств по данному вопросу.

При этом, из-за отсутствия критериев, на основании которых суды могли бы принимать обеспечительные меры в данной категории дел, права на результаты интеллектуальной деятельности патентообладателей продолжают нарушаться на протяжении всего периода судебного разбирательства

Вопрос о необходимости совершенствования нормативно-правового регулирования и правоприменительной практики в сфере защиты исключительных прав на изобретения, относящиеся к лекарственным средствам, неоднократно поднимался членами КСИИ и являлся предметом поручений Правительства Российской Федерации, начиная с 28 заседания КСИИ в 2014 году, и в последствии повторно рассматривался в рамках пленарных заседаний КСИИ в 2016, 2017, 2019 гг.

В рамках прошедшего 19 сентября 2020 года 34-го заседания КСИИ вопросу касающемуся законодательного регулирования реестра фармакологически активных веществ и его ввода в эксплуатацию было посвящено два поручения (пункты 3 и 4 поручения Председателя Правительства Российской Федерации от 28 октября 2020 г. № ММ-П13-13685). Второе поручение также затрагивало важнейший вопрос реализации правоприменения реестра посредством его интеграции в право ЕАЭС. В августе 2020 года заместителем Председателя Правительства Татьяной Алексеевной Голиковой также было дано поручение доработать механизм патентной защиты в рамках ЕАЭС.

Минэкономразвития на 67-ом заседании рабочей группы при Экспертном совете ЕЭК в августе 2019 года было представлено предложение о внедрении реестра патентов обладающих фармакологической

активностью действующих веществ (Реестр). По результатам заседания рабочей группы было решено, что ЕЭК направит материалы в государства-члены для формирования позиций. Повторно данный вопрос был рассмотрен в рамках очередного заседания Совета ЕЭК 5 марта 2021 года с итоговой рекомендацией по реализации механизма Реестра с целью представления государствам-членам ЕАЭС опыта его применения Российской Федерацией.

30 июня Роспатентом был официально представлен разработанный проект Реестра. В рамках реестра рассматриваются только патенты, имеющие отношение к фармакологически активным веществам. Вопрос внедрения Реестра в регулирование обращения лекарственных средств был также согласован с Минздравом России и Минпромторгом России.

С 1 марта 2021 года заработал фармацевтический реестр Евразийской патентной организации. По объему наполнения он шире, чем Реестр Роспатента, т.к. включает помимо химических, также и биологические лекарственные препараты, способы применения изобретений и их производства.

С учетом общего правового поля сферы регулирования обращения лекарственных средств Минэкономразвития России совместно с Минздравом России и Роспатентом подготовило предложения о внесении в нормативные правовые акты Евразийской экономической комиссии (далее – Комиссия) изменений, предусматривающих создание единого реестра фармакологически активных веществ ЕАЭС, и его использование при регистрации лекарственных препаратов для медицинского применения в государствах-членах ЕАЭС. Соответствующие предложения Минэкономразвития России направлены в Комиссию в целях рассмотрения данной инициативы российской стороны на площадке Комиссии, с привлечением членов КСИИ. Рабочая группа КСИИ по развитию здравоохранения и фармацевтической отрасли приветствует усилия Минэкономразвития России в отношении разработки и принятия вышеуказанного законопроекта и готова поддерживать деятельность министерства по вопросу оптимизации нормативной базы ЕАЭС.

Рабочая группа считает необходимым отметить ведущуюся работу в направлении создания в Российской Федерации Реестра и приветствует начало работы фармацевтического реестра евразийских патентов ЕАПВ. Но для того, чтобы Реестр действительно стал работающим инструментом по защите интеллектуальной собственности, и стимулом для инвестиций в инновационную лекарственную терапию, необходим охват Реестром всех патентов, выданных в соответствии с законодательством Российской Федерации и относящихся к зарегистрированному лекарственному средству. Представляется необходимым обеспечить взаимодействие и согласование российской и евразийской патентных систем в отношении функционирования фармацевтических реестров патентов и их взаимной интеграции в процедуру регистрации лекарственных препаратов в рамках права ЕАЭС.

Проблемы недобросовестной конкуренции и нарушения прав на результаты интеллектуальной деятельности в сфере обращения лекарственных средств по-прежнему требуют оперативного решения, включая дальнейшее совершенствование применения и инструментария фармацевтических реестров патентов, как в Российской Федерации, так и на уровне ЕАЭС.

Рекомендации:

1. Обеспечить использование содержащихся в фармацевтических реестрах патентов ЕАПВ и Роспатента данных в рамках процедуры регистрации лекарственных препаратов, посредством внесения соответствующих изменений в право ЕАЭС, предусмотрев следующее:

1.1. Ввод в оборот лекарственного препарата, зарегистрированного в период действия патента, допускается только с согласия правообладателя или по истечении срока действия патента.

1.2. При наличии действующего патента осуществлять выдачу регистрационного удостоверения на воспроизведенный (биоподобный) лекарственный препарат с установлением отложенной даты ввода в оборот, соответствующей истечению срока действия патента.

1.3. Сведения о действующих патентах и срок ввода в оборот должны быть указаны в ЕРЗЛС и ГРЛС.

2. Государственная регистрация предельной отпускной цены производителя на лекарственный препарат равнозначна вводу в оборот и допускается только с согласия правообладателя или по истечении срока действия патента.

3. Внедрить в практическое использование Реестр Роспатента в 2021 году с целью накопления опыта его применения и представления данных об использовании Реестра государствам-членам ЕАЭС.

4. Предусмотреть полный охват Реестром всех патентов, выданных в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации и относящихся к зарегистрированному лекарственному средству, в том числе сведений о патентной защите как химических, так и биологических лекарственных препаратов, а также сведений о патентах на изобретение, относящихся к производным лекарственным средствам, к их формам, к композициям, комбинациям, к способам производства или применению по определенному назначению с учетом действующего гражданского законодательства РФ (статья 1350 ГК РФ), которое предусматривает, что патентная охрана лекарственных препаратов предоставляется не только в форме патента на изобретение, относящееся к веществу, но также и в форме патента на изобретение, относящееся к композиции, комбинации веществ, способу производства или применению по определенному назначению.

5. Установить в законодательстве о контрактной системе при осуществлении закупок лекарственных препаратов для обеспечения государственных и муниципальных нужд:

5.1. Обязанность участников государственных закупок предоставлять гарантийные письма об отсутствии нарушений прав третьих лиц на результаты интеллектуальной деятельности.

5.2. Право заказчика отклонить заявку на участие в закупке, если на основании данных реестров Роспатента и ЕАПВ будет установлен факт предоставления участником недостоверной информации об отсутствии нарушения интеллектуальных прав третьих лиц.

6. Обеспечить взаимодействие и согласование российской и евразийской патентных систем в отношении функционирования фармацевтических реестров патентов и их взаимной интеграции в процедуру регистрации лекарственных препаратов в рамках права Союза.

7. В целях оперативного предотвращения действий недобросовестных участников рынка и нарушения прав патентообладателей разработать критерии и подготовить соответствующие разъяснения вышестоящих судов, в части принятия обеспечительных мер в категории дел, относящихся к категории производства и поставки лекарственных препаратов, произведенных с незаконным использованием запатентованных изобретений, основываясь на которых суды нижестоящих инстанций могли бы принимать обеспечительные меры в данной категории дел.

1.2. Неправомерное использование информации о результатах доклинических и клинических исследований, представленной заявителем для регистрации лекарственных препаратов (эксклюзивность данных).

1.2.1. Описание проблемы:

Под эксклюзивностью данных понимается неиспользование в целях регистрации воспроизведенных (биоподобных) лекарственных препаратов сведений о результатах доклинических и клинических исследований референтного (оригинального) лекарственного препарата.

Российская Федерация, вступая в ВТО, в соответствии с пунктом 1295 Отчета Рабочей группы по вступлению Российской Федерации в ВТО взяла на себя обязательство не допускать в течение 6 лет с момента первоначальной регистрации последующей регистрации товаров, в отношении которых применяется эксклюзивность данных в рамках статьи 39 Соглашения по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности (ТРИПС/TRIPS). Исключением из этого обязательства являются случаи, когда лица, осуществляющие регистрацию последующих товаров, предоставляют собственные данные о доклинических и клинических исследованиях товаров, которые отвечают тем же требованиям, что и данные первоначальной регистрации.

Данное положение соблюдалось в рамках ст. 18 Федерального закона №61-ФЗ до внесения в него изменений Федеральным законом №429-ФЗ от 22.12.2014, которые привели к существенному сокращению ранее согласованного 6-летнего срока эксклюзивности данных.

В результате, заявление о государственной регистрации воспроизведенного или биоподобного лекарственного препарата теперь может быть подано в Минздрав России уже по истечении четырех и трех лет, соответственно, с даты государственной регистрации референтного лекарственного препарата в Российской Федерации.

Весьма примечательна ситуация, когда биологические лекарственные препараты получают меньшую защиту в сравнении с иными лекарственными препаратами, в то время как именно биологические препараты являются наиболее сложными и требуют инвестиций в гораздо большее количество доклинических и клинических исследований.

Согласно Федеральному закону №61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств» (подпункт "х" пункта 1 части 1 статьи 33) государственный реестр лекарственных препаратов содержит сведения о сроке введения лекарственного препарата в гражданский оборот. В настоящее время там указывается срок подтверждения регистрации (5 лет) или содержится запись «бессрочный». Предлагаем ввести дополнительную строку в государственный реестр лекарственных средств для представления информации в отношении срока ввода в оборот воспроизведенного (биоподобного) лекарственного препарата по отношению к действующему периоду эксклюзивности референтного препарата.

С учетом функционирования с 2016 г. Общего рынка лекарственных средств ЕАЭС и прекращения возможности государственной регистрации лекарственных препаратов в рамках национальных процедур с 1 января 2021 г., представляется необходимым инициировать внесение в установленном порядке в Евразийскую экономическую комиссию предложений, предусматривающих введение института эксклюзивности данных в регулирование государственной регистрации лекарственных препаратов в рамках ЕАЭС и предусмотреть указание срока действия эксклюзивности данных в едином реестре зарегистрированных лекарственных средств ЕАЭС.

Рекомендации:

1. Ввести в регулирование обращения лекарственных средств в рамках ЕАЭС положение о запрете на использование в целях регистрации лекарственного препарата информации о результатах доклинических исследований лекарственных средств и клинических исследований лекарственных препаратов, представленной заявителем для государственной регистрации лекарственных препаратов, без его согласия в течение шести лет с даты государственной регистрации лекарственного препарата, в том числе, предусмотреть указание срока действия эксклюзивности данных в едином реестре зарегистрированных лекарственных средств ЕАЭС.

2. Предусмотреть внесение в ЕРЗЛС и ГРЛС сведений о сроке эксклюзивности данных относительно результатов доклинических исследований лекарственных средств и клинических исследований оригинальных (референтных) препаратов.

3. Предусмотреть включение в процедуру регистрации лекарственных препаратов оценку статуса эксклюзивности информации о результатах доклинических исследований лекарственных средств и клинических исследований лекарственных препаратов.

Вопрос 2. Улучшение регуляторной среды для медицинских изделий.

2.1. О необходимости установления Правилами ЕАЭС возможности обращения медицинских изделий в рамках национальных юрисдикций, до окончания срока действия их регистрационных удостоверений.

2.1.1. Описание проблемы:

Соглашением о единых принципах и правилах обращения медицинских изделий (изделий медицинского назначения и медицинской техники) в рамках Евразийского экономического союза от 23 декабря 2014 года, а также принятым на его основе решением Совета Евразийской экономической комиссии от 12.02.2016 N 46 «О Правилах регистрации и экспертизы безопасности, качества и эффективности медицинских изделий» предусматривается переходный период до 31 декабря 2021 г., в течение которого:

- регистрация медицинского изделия по выбору производителя медицинского изделия (его уполномоченного представителя) может осуществляться в соответствии с Правилами ЕАЭС либо в соответствии с законодательством государства - члена Евразийского экономического союза;

- медицинские изделия, зарегистрированные в соответствии с законодательством государства-члена ЕАЭС, обращаются на территории этого государства-члена;

- документы, подтверждающие факт регистрации медицинских изделий и выданные уполномоченным органом государства-члена ЕАЭС в области здравоохранения в соответствии с законодательством этого государства-члена, действительны до окончания срока их действия, но не позднее 31 декабря 2021 г.

Таким образом, не позднее 31 декабря 2021 года все медицинские изделия, обращающиеся на рынке стран-членов ЕАЭС по локальным правилам, чтобы продолжать свое обращение в ЕАЭС после 2021 года, должны будут пройти полную процедуру регистрации по союзным Правилам регистрации и экспертизы безопасности, качества и эффективности медицинских изделий. Вместе с тем, необходимо

отметить, что, несмотря на вступление в силу документов второго уровня по вопросам обращения медицинских изделий, включая Правила регистрации и экспертизы безопасности, качества и эффективности медицинских изделий, утвержденные Советом Евразийской экономической комиссии от 12.02.2016 N 46 (далее – Правила), новый механизм регистрации медицинских изделий заработал лишь в самом конце 2019 года. Таким образом, срок переходного периода, в течение которого производителям необходимо будет заново зарегистрировать все свои медицинские изделия по новым Правилам, сократился до 2 лет.

По некоторым подсчетам, средний срок вывода медицинских изделий на рынок ЕАЭС по новым Правилам, с учетом срока проведения всех необходимых испытаний, а также непосредственно процедуры регистрации, может составлять до 1,5 лет.

При этом в Российской Федерации в настоящее время зарегистрировано свыше 36 000 медицинских изделий (по данным Росздравнадзора), которые потребуется заново регистрировать по Правилам союза до 31 декабря 2021 года. Помимо того, нельзя забывать и о необходимости в течение этого срока вывода на рынок ЕАЭС новых медицинских изделий, многие из которых не выводились производителями на локальные рынки в ожидании вступления в силу нового единого законодательства ЕАЭС.

В вышеуказанных обстоятельствах несложно предположить, что установленного переходным периодом (до 31 декабря 2021 года) времени просто технически не хватит для осуществления в полном объеме всех необходимых процедур для своевременной новой регистрации всех обращающихся в странах-членах ЕАЭС медицинских изделий. При этом с учетом объективных сложностей межгосударственных согласований в ЕАЭС, оставшегося до конца переходного периода времени не так много, чтобы успеть внести необходимые изменения в уже принятое законодательство ЕАЭС для исправления складывающейся ситуации.

Рекомендации:

1. Решением Комиссии ЕЭК установить, что медицинские изделия (изделия медицинского назначения и медицинская техника) зарегистрированные до 01.01.2022 могут продолжать обращаться в рамках национальных юрисдикций, где были зарегистрированы, до конца срока действия регистрационного удостоверения и/или срока годности медицинского изделия, причем возможно внесение изменений в регистрационные удостоверения без ограничения по срокам.

2.2. О необходимости снижения регуляторных барьеров для современных медицинских изделий для лабораторной диагностики.

2.2.1. Описание проблемы:

Медицинские изделия, предназначенные для лабораторной диагностики (медицинские изделия «in vitro»), играют важнейшую роль в здравоохранении, способствуя, в том числе, раннему выявлению заболеваний, контролю их динамики и назначению корректного лечения. Это означает, что продукты для лабораторной диагностики, в особенности реагенты, имеют относительно короткий жизненный цикл, очень чувствительны к особенностям регуляторной среды. От того, позволяет ли система допуска на рынок оперативно принимать решения, используя риск-ориентированный подход, во многом зависит и возможность обеспечивать отечественное здравоохранение наиболее современными и актуальными решениями.

Российская система регулирования обращения медицинских изделий построена на требованиях обязательного подтверждения всех заявленных параметров изделия с обязательной оценкой подтверждающих сведений экспертным учреждением, подведомственным регулятору, в том числе при изменениях в продукте и информации о нем. Данный подход имеет свои плюсы, однако может приводить к длительным срокам и высокой стоимости вывода на рынок новых изделий, что может быть особенно критичным для таких изделий, как медицинские изделия для диагностики «in vitro».

Сложившийся в рамках национального регулирования процесс вывода на рынок новых продуктов приводит к существенным задержкам получения российским здравоохранением новых продуктов или к признанию производителем вывода отдельных продуктов на рынок РФ бесперспективным. Ярким примером являются расходные материалы к лабораторным анализаторам (тест-полоски, реагенты и т.д.), составляющие 60-70% -существенную часть общего объема изделий «in vitro»: они отличаются коротким жизненным циклом (в среднем – около 5 лет) и необходимостью регулярной актуализации сведений. При этом на практике средние сроки регистрации изделий «in vitro» в Российской Федерации,

включая испытания и подготовку к ним, могут превышать 2 года и более. Существование проблемы обусловлено целым рядом факторов, в том числе следующих:

- Необходимость существенных трудовых и финансовых затрат на испытания изделий, с тенденцией к дальнейшему их росту, нехватка профильных лабораторий, имеет место рост избыточных и необоснованных запросов с увеличением стоимости услуг.

- Большое время ожидания проведения испытаний (очередь на токсикологические и технические испытания составляет более 4 месяцев).

- Отсутствие возможности прямой, но фиксируемой, коммуникации с экспертами Росздравнадзора, высокая зависимость от дискреции эксперта, ограниченная возможность доработки документов (двукратная, с фиксированным максимальным сроком, без учета существа запроса и специфики продукта), рост избыточных и необоснованных запросов, приводящих, в конечном итоге, к необходимости предоставления все большего количества изделий для испытаний, отсутствие согласованности в позициях экспертных учреждений - все это также способствует росту трудозатрат на этапе регистрации. Зачастую позиции двух экспертных организаций Росздравнадзора или даже двух экспертов в одной организации различаются (например, одна экспертная организация признает термометр внутри прибора средством изменения, требующим оформления свидетельства на утверждение типа средства измерения (ТСИ) и, как следствие – значительных затрат на дополнительные испытания, проведение которых осложняется нехваткой квалифицированных лабораторий, а другая – нет);

- Отсутствие ускоренного доступа специалистов здравоохранения к прорывным продуктам. Несмотря на отдельные исключения для ускоренного вывода на рынок изделий «in vitro», используемых для борьбы с пандемией (см. Постановление Правительства РФ №430 от 3 апреля 2020 года), существующая система не позволяет осуществлять для изделий, обеспечивающих первоочередные потребности здравоохранения и пациентов, так называемый «выпуск под условием», в рамках которого испытания (при условии наличия СМК) проводятся на пострегистрационном этапе, когда изделия уже находятся в обороте. Более того, существующая практика показывает, что при регистрации принципиально новых изделий сроки значительно увеличиваются, еще больше отдаляя момент вывода на российский рынок инновационной продукции.

Текущая процедура регистрации изменений приводит к значительной задержке в выпуске на рынок актуализированных продуктов «in vitro» или их исчезновению с рынка. Иной особенностью изделий «in vitro» является необходимость в постоянной актуализации данных о продукте (в среднем - не реже, чем раз в 6 месяцев). Однако на практике внесение изменений в регистрационную документацию и появление обновленного продукта на российском рынке может занимать 1,5 - 2 года и более (т.е. к этому времени сведения о продукте могут быть уже не актуальными). Это также обусловлено следующим:

- Полноценная экспертиза и испытания для существенного количества изменений. Фактически, почти любое изменение, если оно должно быть отражено в документах регистрационного досье, требует полноценной экспертизы и, зачастую - соответствующих испытаний. Эксперты регулярно требуют сведения и документы, предоставление которых при таких изменениях объективно не может потребоваться в соответствии с Постановлением Правительства №1416 от 27 декабря 2012 года;

- Невозможность обращения уже измененного продукта до регистрации изменений. Отсутствует уведомительный порядок в отношении каких-либо категорий изменений, в т.ч. с последующей «регистрацией на условиях» в отношении изменений;

- Невозможность внесения изменений в «старые» досье. Отсутствие возможности внести изменения в досье, которое ранее было сформировано в неполном виде в период иного подхода регулятора к содержанию досье (до 2013 года), и т. п., при том, что изделие обращается на рынке 5-10 и более лет без зафиксированных случаев угрозы жизни и здоровью, недостоверности показаний.

Как результат, по аналогии с первичной регистрацией, производителями может быть принято решение о нецелесообразности вывода на российский рынок отдельных продуктов в их актуализированном виде. В сочетании с невозможностью обращения изделия с новыми свойствами/информацией до регистрации изменений, при невозможности производить продукт для конкретного рынка в прежнем виде, российское медицинское сообщество и пациенты могут оказаться лишенными доступа к уже зарегистрированным продуктам.

Рекомендации:

1. Внести общие изменения в процессе регистрации:

- Предусмотреть внедрение ускоренной регистрации/«регистрации на условиях», особого порядка для изделий «in vitro», предназначенных для так называемых 'unmet medical needs' (неудовлетворенных потребностей здравоохранения), по аналогии с обсуждаемыми сейчас на уровне ЕАЭС изменениями в правила регистрации лекарственных средств (Проект изменения в Решение Совета Евразийской экономической комиссии от 03.11.2016 N 78 с ред. от 23.04.2021) «О Правилах регистрации и экспертизы лекарственных средств для медицинского применения»);

- В Правилах государственной регистрации медицинских изделий, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2012 г. N 1416 "Об утверждении Правил государственной регистрации медицинских изделий" выделить группу категорий изменений, не связанных с изменением состава и свойств продукта (например, внесение изменений в инструкции по результатам обработки сведений мониторинга безопасности и т.п.), предусмотрев для них уведомительный или иной предельно упрощенный порядок (например, оценка испытательной лабораторией вносимых изменений без ввоза изделий) или уведомительный порядок при незначительных изменениях. Формулировку согласовать с рабочей группой по вопросам совершенствования регулирования медицинских изделий для in vitro диагностики;

- Сформировать рабочую группу по вопросам совершенствования регулирования медицинских изделий для in vitro диагностики с участием представителей регуляторов, бизнеса, медицинского сообщества как для выработки срочных мер по минимизации влияния переходного периода и изменений документации, вызванных трансформацией регуляторных процедур в Европейском Союзе¹², так и для имплементации иных изменений, предлагаемых индустрией и медицинским сообществом в наднациональное законодательство, в том числе путем выделения в отдельное регулирование по аналогии с IVDR;

2. Обеспечить оптимизацию работы испытательных лабораторий и экспертных организаций посредством следующих мер:

- Предусмотреть возможность прямого, но протоколируемого и публичного, взаимодействия с экспертной организацией с возможностью установления индивидуального срока для доработки материалов в зависимости от специфики запрашиваемых сведений;

- Предпринять меры, в том числе в форме предоставления льгот и преференций, по увеличению количества лабораторий и способствовать созданию их координирующего органа (возможно в форме СРО) в целях разрешения проблем, накопившихся на рынке услуг по проведению испытаний;

- Внедрить механизмы обеспечения единых подходов экспертов Росздравнадзора и экспертных организаций, в т.ч. ввести в практику опубликование на сайте Росздравнадзора информации о формировании или изменении концептуальных подходов экспертов к системно встречающимся вопросам и проблемам, связанным с регистрацией МИ и/или формированием регистрационного досье на МИ, применимых к будущим периодам;

- Ввести упрощенный порядок аккредитации лабораторий являющихся учреждениям здравоохранения с медицинской лицензией для проведения испытаний/исследований.

Вопрос 3. Повышение доступности инновационных лекарственных препаратов в рамках государственных программ лекарственного обеспечения граждан Российской Федерации.

3.1. Описание проблемы:

Для целей настоящего документа «инновационные лекарственные препараты» определяется как защищенные патентом лекарственные препараты, которые являются первыми в классе либо единственным существующим вариантом для лечения тяжелых острых, либо хронических заболеваний,

¹² Регламент ЕС №2017/746 о медицинских изделиях in vitro (IVDR) (Regulation (EU) 2017/746 on in vitro diagnostic medical devices (IVDR) вносит ряд изменений в регуляторный ландшафт в области обращения изделий IVD во всем Европейском союзе (ЕС). Его применение повлечет необходимость внесения целого ряда изменений в информацию, сопровождающую указанные изделия (на упаковке/маркировке, в документах пользователя), а также в ряде случаев (в зависимости от вида изделия) повлечет изменения, которые подлежат отражению в самом регистрационном досье. ЕС ранее опубликовал информационный листок для государств, не являющихся его членами (<https://ec.europa.eu/docsroom/documents/33863/attachments/2/translations/au/renditions/native>), однако он не отражает всех последствий для потребителей в контексте системы регулирования обращения изделий IVD в ЕАЭС.

приводящих к ухудшению качества жизни, стойкой утрате трудоспособности, преждевременной смертности граждан Российской Федерации.

Инновационная лекарственная терапия и технологии лечения, в том числе, создаваемые на уровне генов (средства генной терапии), клеток (средства клеточной терапии) и тканей («инжиниринг тканей»), которые предлагаются современной медициной, открывают принципиально новые возможности для пациентов и системы здравоохранения, кардинально меняют жизнь пациентов с тяжелыми заболеваниями, помогают избежать глубокой инвалидизации, дают возможность жить активно. Включение инновационных лекарственных препаратов в государственные программы лекарственного обеспечения является, по сути, инвестициями в качество и продолжительность жизни.

Правительство Российской Федерации активно развивает новые подходы в системе обеспечения граждан лекарственной терапией. Начал свою работу фонд помощи детям с тяжелыми жизнеугрожающими и хроническими заболеваниями - «Круг добра». Благодаря этому, тысячи детей будут обеспечены наиболее современной, жизнеспасающей терапией.

Однако уровень обеспеченности инновационной терапией все еще остается недостаточным. Так, на российский рынок за последние три года выведена только четверть инновационных препаратов, одобренных за тот же период Европейским медицинским агентством (EMA)¹³.

Основная проблема заключается в том, что существующая в России процедура погружения лекарственных препаратов в систему лекарственного обеспечения ориентирована прежде всего на стоимость лекарственных препаратов, нежели на их клиническую эффективность и влияние на качество и продолжительность жизни.

Как пример, критерий «отсутствие негативного влияния на существующий бюджет в течение первого года и трехлетнего планового периода» при рассмотрении предложений о включении лекарственных препаратов в перечень дорогостоящих лекарственных препаратов (Постановление Правительства Российской Федерации №871 от 28.08. 2014 г.) (далее - Программа ВЗН). Данный критерий вполне применим для оценки препаратов из одной анатомо-терапевтической группы, но является непреодолимым препятствием для «прорывных», так называемых первых в классе лекарственных препаратов, являющихся единственной (первой) опцией патогенетического лечения.

Следствием этого становится неэффективное расходование бюджетных средств, которые направляются на закупку устаревших препаратов, имеющих, как правило, более низкую стоимость, неудобную лекарственную форму, механизмы доставки, режимы применения, которые значимо влияют на качество жизни и приверженность лечению, и, в итоге - сохранение уровней смертности и инвалидизации населения, что влечет, неисполнение целевых показателей национальных целей развития Российской Федерации на период до 2030 года и Национального проекта «Здравоохранение».

Отсутствие возможности дифференцированно подходить к оценке и закупкам инновационных лекарственных препаратов также стало непреодолимым препятствием для внедрения в практику инновационных моделей контрактов (таких как разделение рисков, долгосрочные контракты и др.), призванных оптимизировать затраты государства и обеспечить максимально быструю доступность самых востребованных лекарств в лечении тяжелых, ранее неизлечимых заболеваний, и ставит под сомнение возможность их вывода на рынок России.

В соответствии с положениями Федерального закона №44-ФЗ от 05.04.2013 г. закупка лекарственных препаратов осуществляется, преимущественно, посредством проведения электронных аукционов путем снижения начальной (максимальной) цены. Метод аукциона позволяет получить максимально низкую цену предложения только при наличии нескольких участников, предлагающих лекарственный препарат с одинаковым международным непатентованным наименованием (далее МНН) и в наибольшей степени подходит для осуществления закупок воспроизведенных (биоподобных) лекарственных препаратов. Инновационный лекарственный препарат имеет уникальное МНН. В этой связи организация конкурсных процедур не достигает своих целей по снижению цены, но требует временных и организационных затрат на проведение аукциона со стороны заказчика. Рабочая группа приветствует меры по формированию перечня лекарственных средств, закупка которых осуществляется в соответствии с их торговыми наименованиями, установленные постановлениями правительства № 965 от 30 июня 2020 года «О внесении изменений в Правила формирования перечня лекарственных средств, закупка которых осуществляется в соответствии с их торговыми наименованиями, и о применении лекарственных

¹³ IQVIA, EFPIA, «Исследование доступности инновационной терапии в 30 европейских странах, включая Россию, в 2016-2018 годах».

препаратов с конкретными торговыми наименованиями» и № 1164 от 3 августа 2020 г. «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 30 ноября 2015 г. № 1289» и призывает к расширению перечня заболеваний в отношении которых при наличии должного медицинского обоснования может использоваться данный подход.

28 октября 2020 года, по итогам 34-го заседания Консультативного совета по иностранным инвестициям, Председатель Правительства РФ дал поручение проанализировать успешный зарубежный опыт внедрения инновационных разработок лечения в медицинскую практику и систему здравоохранения и разработать предложения по совершенствованию национальной нормативно-правовой базы (28 октября 2020 г. № ММ-П13-13685).

Чтобы подтвердить терапевтическую ценность инновационных лекарственных препаратов, во многих странах разработаны и используются критерии оценки степени их инновационности (терапевтической ценности). Эти критерии служат основанием для ускоренного доступа таких лекарств в систему здравоохранения, а также их включения в перечни лекарственных препаратов, которыми граждане обеспечиваются на льготных основаниях.

Существует и зарекомендовавшая себя мировая практика по закупкам инновационных лекарственных препаратов, которая направлена на формирование устойчивого доступа пациентов к препаратам в наиболее сложных терапевтических областях таких как онкология, иммунология, редкая (орфанная) патология, неврология (например, болезнь Альцгеймера, рассеянный склероз) и др., в лечении которых остается высокий уровень неудовлетворенных потребностей. В основе такого подхода лежит возможность заключения различных соглашений с производителями путем прямых переговоров, что позволяет находить оптимальные решения, позволяющие, с одной стороны, удовлетворять нужды здравоохранения, достигая наилучших результатов лечения, повышать доступность самых современных лекарств для пациентов, оптимизировать финансовые, организационные и временные затраты государства, а с другой стороны - формировать предсказуемость условий для компаний производителей инновационных лекарственных препаратов, в том числе в части объемов и сроков производства.

Кроме того, такой долгосрочный подход к планированию поставок, находящихся под патентной защитой лекарственных препаратов, должен включать введение альтернативных электронным аукционам форм закупки, таких как контракты, предусматривающие разделение риска (risk-sharing/риск-шеринг) и разделение расходов (cost-sharing/кост-шеринг), которые не только повысят доступность дорогостоящих видов терапии для пациентов, но, и будут способствовать снижению государственных бюджетных расходов на лекарственное обеспечение. Снижение цен с учетом объема и сроков поставок, а также дополнительных обязательств поставщика, связанных с разделением риска неэффективности лечения, представляются экономически обоснованными для закупок лекарственных препаратов из средств федерального и региональных бюджетов, а также средств фондов обязательного медицинского страхования (ОМС), что немаловажно в условиях сдерживания расходов и необходимости возмещения дорогостоящей терапии.

В этой связи целесообразно предусмотреть дифференцированный механизм фиксации цен при совершенствовании порядка формирования Перечней лекарственных препаратов, когда в некоторых случаях, следуя действующим ограничениям и условиям по влиянию на бюджет при формировании Перечней, производители готовы снизить цены в России ниже минимальных по референтным странам, но вынуждены взвешивать такие решения с рисками эрозии цен и значительных финансовых потерь на внешних рынках.

Такой дифференцированный подход может предусматривать фиксацию предельной отпускной цены по действующим правилам при включении в перечень ЖНВЛП и отдельной предельной отпускной цены при включении в Программу ВЗН, не являющейся публичной и не включаемой в государственный реестр предельных отпускных цен, но максимальной для отпускной цены организации зафиксировавшей цену для поставок в рамках вышеуказанной Программы. Одним из механизмов реализации данной меры может явиться установление ответственности за несоблюдение производителем заявленной цены как основания для исключения лекарственного препарата из перечня дорогостоящих лекарственных препаратов при очередном/внеочередном рассмотрении, в правилах формирования указанных перечней.

Значимые преимущества доступности инновационной лекарственной терапии обуславливают необходимость соответствующих базовых нормативно-правовых изменений для дальнейшего развития законодательства

Рекомендации:

1. Нормативно закрепить определение понятия «инновационный лекарственный препарат» в Федеральном законе № 61-ФЗ от 12.04.2010 «Об обращении лекарственных средств».

2. Определить критерии отнесения лекарственных препаратов к инновационным на основе их терапевтической ценности через процедуру экспертизы лекарственного препарата в качестве инновационного.

3. Разработать и внедрить дифференцированный подход к рассмотрению лекарственных препаратов, получивших статус «инновационный» на включение в перечни лекарственных препаратов для медицинского применения на основе их терапевтической ценности, в том числе, с учетом их долгосрочного влияния на качество и продолжительность жизни посредством внесения изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 22.08.2014 №871 «Об утверждении Правил формирования перечней лекарственных препаратов для медицинского применения и минимального ассортимента лекарственных препаратов, необходимых для оказания медицинской помощи». Исключить данную категорию лекарственных препаратов из-под действия критерия негативного влияния на бюджет программы ВЗН.

4. Разработать специальные механизмы ценообразования лекарственных препаратов при включении в государственные программы лекарственного обеспечения, позволяющих регистрировать специальную цену для целей государственных закупок на основе предложения производителя, вне зависимости от предельных отпускных цен производителей на лекарственные препараты, включенные в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов;

5. Внедрить отдельные процедуры закупок лекарственных препаратов, в том числе находящихся под патентной защитой, с использованием специализированных моделей контрактов посредством изменений в Федеральный закон от 05.04.2013 N 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров».

6. Внедрить гибкий механизм формирования бюджета государственных программ на основе оценки медицинских технологий, а также реальных потребностей пациентов, отраженных в едином регистре льготополучателей, и с использованием цифровых технологий обработки данных.

7. В целях исполнения Поручения Председателя Правительства по итогам 34-го заседания Консультативного совета по иностранным инвестициям в России, а также рассмотрения и доработки вышеуказанных рекомендаций рабочая группа по развитию здравоохранения и фармацевтической отрасли КСИИ предлагает организовать проведение обсуждения на площадке Минэкономразвития России под эгидой КСИИ с приглашением всех заинтересованных министерств, ведомств и членов рабочей группы по развитию здравоохранения и фармацевтической отрасли КСИИ предложений РФ по изучению лучших мировых практик и формированию предложений по совершенствованию национальной нормативно-правовой базы, направленной на развитие доступности инновационных лекарственных препаратов пациентам (письмо КСИИ от 18 января 2021 г. № КС-1801-21-ос).

8. Принять на уровне Правительства Российской Федерации комплексной инициативы по внедрению и повышению доступности инновационных лекарственных препаратов и технологий, направленной на опережающее планирование потребностей системы здравоохранения, в том числе разработку определения инновационных технологий в здравоохранении, разработать и утвердить порядок проведения оценки лекарственных препаратов для определения значимости для системы здравоохранения и (или) присвоения, подтверждения или отмены статуса инновационного лекарственного препарата, дифференцированных подходов к регистрации, лекарственному обеспечению, ценообразованию и закупкам лекарственных препаратов, стимулированию разработки и производства инновационных лекарственных препаратов.

Вопрос 4. Интеграция России в международную систему научных исследований и фармацевтических разработок.

4.1. Описание проблемы:

Пандемия, вызванная распространением COVID-19, остро продемонстрировала необходимость современных, хорошо организованных и оснащенных научных центров, ориентированных на перспективные разработки в сфере фармацевтики. Несмотря на все очевидные достижения российской науки она продолжает оставаться в большей степени академической, оторванной от реальных потребностей сегодняшнего дня.

Во многом это объясняется тем, что российские научные центры слабо интегрированы в международную систему научных прикладных исследований и международную систему научной кооперации, ориентированной на развитие передовых исследований в целях здравоохранения.

Современная ситуация, вызванная глобальной пандемией, обозначила необходимость внедрения новых, глобальных подходов к исследованиям и созданию открытых, гибких платформ в сфере научных разработок в фармацевтике.

В сложившейся ситуации наибольшие преимущества имеют те страны, которые еще некоторое время назад оценили возможности интеграции в глобальную систему научных разработок и создали привлекательные условия для организации международных центров исследований, интегрировавшись в международную сеть фармацевтических исследований. Такими странами стали Китай, Израиль, Южная Корея.

Очевидные преимущества такой интеграции: расширение финансовых возможностей, получение доступа к современным международным технологиям исследований и материалам, возможность оперативного обмена опытом в условиях международной кооперации с широчайшим пулом коллег, способствуя таким образом, ускорению процесса разработок.

К сожалению, Россия в процессе развития фармацевтической промышленности ориентировалась в большей степени на быструю локализацию и производство дженериков, в то время как за рамками программ поддержки оставались собственные научные разработки для фармацевтики. Проблемы, вызванные пандемией коронавирусной инфекции, показали значимость поддержки научных разработок в сфере здравоохранения и фармацевтики, создания современных научных центров международного уровня, интегрированных в международную исследовательскую сеть и в случае необходимости обладающих заделом инновационных разработок, которые можно довести до завершающей стадии в кратчайшие сроки.

Для этого чрезвычайно важным представляется совершенствование регуляторной среды и стандартов исследований, повышение научной кооперации, адаптация научных центров к стандартам GLP (Good laboratory practice), оперативного доступа к современным и востребованным лабораторным материалам за счет интеграции в системы, основанные на цифровых технологиях.

Рекомендации:

1. В целях поддержки выхода российских разработок на международные рынки необходимо совершенствование регуляторной среды для исследований, гармонизация ее с принятыми международными стандартами, принятие международных стандартов GLP;

2. Создание открытых платформ и обеспечение доступа российских ученых к инновационной международной лабораторной инфраструктуре;

3. Поддержка проектов международной научной кооперации в сфере фармацевтики, предоставление преференций международным компаниям, вовлеченным в передачу технологий российским партнерам и участвующим в проведении исследований в России;

4. Включение поддержки научных разработок для фармацевтики и здравоохранения в программы Фарма-2030, программы развития здравоохранения.

5. В современных условиях, когда появляются новые и опасные заболевания, имеющие пандемический потенциал (COVID-19), именно поддержка инвестиций в научно-технологические разработки требует совершенствования нормативно-правового регулирования. На первый план выходит необходимость создания прозрачной регуляторной среды для развития прикладных научных исследований в сфере фармацевтики и здравоохранения, включая гармонизацию ее с принятыми международными стандартами.

В настоящее время в институциональной структуре органов исполнительной власти отсутствует юридически понятная система для организации контроля, регламентирования и стимулирования научно-исследовательских разработок (R&D), данная сфера деятельности не входит в спектр полномочий ни одного из федеральных органов власти.

Кроме того, в РФ отсутствуют национальные планы («дорожные карты») развития научных разработок (как в целом, так и по отдельным отраслям, включая фармацевтику), в то время как в мире такие документы принимаются и имеют свое активное развитие. Например, в 2013 году ВОЗ представила доклад «Приоритетные лекарственные средства для Европы и мира», который лег в основу одной из

самых успешных программ стимулирования и финансирования исследований Европейского Союза Horizon 2020.

5.1. Инструментарием решения данной задачи должны стать: регламентирование работы профильных федеральных ведомств, выделение в их полномочиях направлений, связанных со стимулированием научных разработок (согласно полномочиям этих ведомств), распределение полномочий по контролю за достижением целевых показателей; выработка специальной ведомственной регулятивной нормативной базы; наделение соответствующими полномочиями (полномочиями специального регулятора) органа исполнительной власти, отвечающего за организацию научных разработок в сфере фармацевтики.

Формирование эффективного механизма регулирования сферы фармацевтических научных разработок требует наделения соответствующими полномочиями по крайней мере двух ведомств – Министерства экономического развития (Минэкономразвития России) в части расширения механизмов стимулирования привлечения частных (в частности иностранных) инвестиций и Министерства здравоохранения (Минздрава России) как профильного органа исполнительной власти, осуществляющего регулирование отношений субъектов в сфере здравоохранения.

В этой связи требуется расширение норм закона об инвестициях и об иностранных инвестициях с включением положений, касающихся инвестиций в научные разработки (компетенция Минэкономразвития России) и расширение полномочий Минздрава России по осуществлению регулятивных функций в сфере научных разработок в сфере здравоохранения и фармацевтики в силу принадлежности таких полномочий.

5.2. Для более эффективной проработки вопросов по созданию комплексных программ развития фармацевтики, биофармацевтики, биотехнологий необходимо создание межведомственной рабочей группы при одном из органов исполнительной власти, например, при Минздраве России с участием представителей других заинтересованных министерств и ведомств - прежде всего Минэкономразвития России, Минобрнауки России, Минфина России, а также ключевых НИИЦ, институтов развития и исследовательских центров, представителей бизнеса, развивающих прикладные научные исследования для сферы здравоохранения и заинтересованных в развитии наукоемких исследований по разработке инновационных препаратов в ключевых терапевтических областях. Основной функцией данной рабочей группы должна стать координация усилий участников рынка научных исследований в сфере здравоохранения и фармацевтики, включая вопросы международной координации регулирования осуществления научных разработок, разработка проектов новых нормативных актов в этой сфере, а также формирование и принятие стандартов исследований для здравоохранения и фармацевтики, гармонизированных с международными стандартами.

5.3. В части институционального урегулирования вопросов организации научных разработок было бы целесообразно расширить (уточнить) полномочия в этой сфере Минобрнауки России (путем внесения соответствующих дополнений в Положение о министерстве). В настоящее время согласно Положению о Минобрнауки России (п. 4.3.1.), ведомство осуществляет координацию в соответствии со своими полномочиями фундаментальных научных исследований, проводимых за счет средств федерального бюджета. Необходимо расширение данной нормы на научные разработки, ведущиеся без использования бюджетных средств – не с точки зрения прямого регулирования и регламентации, но создания прозрачной регуляторной среды для развития прикладных научных исследований (Закон о науке), в том числе в сфере фармацевтики и здравоохранения.

Так, за Минобрнауки России может быть закреплено (в рамках развития норм и положений Закона о науке) общее стимулирование и регламентирование научных разработок, включая вопросы координации российских и международных исследовательских групп, интеграцию российских научных разработок в международную систему научных разработок, в том числе поддержка российских разработок на зарубежных рынках путем гармонизации проводимых в России научных исследований в соответствии с международными стандартами, создание открытых платформ и обеспечение доступа российских ученых к инновационной международной лабораторной инфраструктуре. Данные инструменты также пока не нашли своего закрепления в Положении о деятельности Минобрнауки России и актах ведомства, что требует внесения соответствующих изменений.

5.4. Также необходима активизация действий федеральных органов исполнительной власти, уже вовлеченных (зачастую косвенно и недостаточно) в процесс научных разработок в сфере фармацевтики. В частности, до сих пор не утверждена инициированная Минпромторгом РФ программа «Фарма-2030» (в продолжение «Фарма-2020»), а имеющиеся в публичном доступе текстовые версии

программы демонстрируют отсутствие в ней целостного блока положений, касающихся научных разработок в фармацевтике. Данный блок (в части полномочий Минпромторга и курируемых ведомством программ и проектов) необходимо включить в текст программы.

5.5. Необходимо актуализировать, либо принять новые, актуализировав направление биофармацевтики, нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации, касающиеся стратегии развития биотехнологий в Российской Федерации, и действующие до 2020 года: распоряжение Правительства РФ от 28.02.2018 г. № 337-р «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») «Развитие биотехнологий и геномной инженерии» на 2018 - 2020 годы», «ВП-П8-2322; «Комплексная программа развития биотехнологий в Российской Федерации на период до 2020 года» (утв. Правительством Российской Федерации 24.04.2012 г. № 1853п-П8). Данные программы требуют дополнения нормами, стимулирующими развитие научных исследований, интеграцию в международную систему прикладных исследований в сфере фармацевтики, гармонизацию сферы научных исследований и разработок с международными стандартами, регулирование проектов международной научной кооперации в сфере фармацевтики, предоставление преференций международным компаниям, вовлеченным в передачу технологий российским партнерам и участвующим в проведении исследований в России.

6. Поскольку научно-практические разработки в сфере фармацевтики связаны с необходимостью привлечения значительных финансовых ресурсов, поэтому важно предусмотреть создание эффективных механизмов привлечения частных инвестиций в данную сферу.

Положения об источниках финансирования научных разработок, в том числе, для сферы фармацевтики, в настоящее время зафиксированы в ряде законодательных актов и требуют соответствующих корректировок с учетом современных реалий:

6.1. Закон о науке (№127-ФЗ от 23.08.1996 г. «О науке и государственной научно-технической политике») в целом в настоящее время базируется на тезисе о государственном капитале как основном источнике финансирования научных разработок (п 3. ст. 15 Закона о науке: «Основным источником финансирования фундаментальных научных исследований, поисковых научных исследований являются средства федерального бюджета, а также средства фондов поддержки научной, научно-технической, инновационной деятельности»).

Очевидно, что современные реалии диктуют необходимость кардинального изменения этого подхода, нормативное урегулирование вопросов введения механизмов привлечения иных (по отношению к государственным) источников финансирования для проведения научных разработок, стимулирования привлечения частного капитала в эту сферу.

Именно закон о науке может стать основой специального законодательства (базой) для имплементации в правовое поле норм, регулирующих активизацию вовлечения частного капитала в научные исследования (в том числе в сфере фармацевтики). Данный акт требует дополнения глоссария и понятийного аппарата, внедрения норм, регламентирующих отношений между участниками разработок в части защиты их интересов, инструментария дальнейшей интеграции научных разработок в производственные процессы. Все эти вопросы практически не отражены в текущей редакции данного ФЗ.

В закон о науке также предлагается внести поправки, делающие установленный статус научной организации (как юридического лица либо общественного объединения научных работников, осуществляющих в качестве основной деятельности научную и (или) научно-техническую деятельность) более гибким, и дающие возможности выступать в качестве таковых научным и исследовательским структурным подразделениям крупных международных фармацевтических компаний, что будет определённой преференцией для последних.

6.2. В настоящее время отсутствует специальная нормативная база, направленная на привлечение частных (в том числе иностранных) инвестиций в научные разработки. Очевидно, что специфика сферы научных разработок в сфере фармацевтики (затратность, длительность сроков проведения исследований) требуют отражения данной специфики в законодательстве об инвестициях и об иностранных инвестициях.

Так, стабилизационную оговорку для иностранных инвесторов в сфере фармацевтики в законе об иностранных инвестициях необходимо увеличить на более длительный срок (чем обозначенные 7 лет) - с учётом, прежде всего, длительности исследований.

Необходимо расширение механизмов софинансирования. Так, согласно программе «Фарма-2020», государственное софинансирование допускается при условии финансирования частного инвестора от 25% до 50 %. Очевидно, что в этой части требуются специальные акты Минэкономразвития, модернизация закона об иностранных инвестициях и соответствующих предложений со стороны Минэка в программу «Фарма-2030».

Также одним из механизмов развития проектов софинансирования должно стать внедрение режимов частно-государственного партнерства. Соответствующий НПА - Федеральный закон "О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" от 13.07.2015 N 224-ФЗ (последняя редакция) не содержит норм, касающихся соответствующих режимов при фармразработках и исследованиях. В этой связи было бы целесообразным принять специальный закон по аналогии, например с американским законом «О трансфере федеральных технологий» (Federal technology transfer Act of 1986 – Public Law 99-502), который регулирует именно научные разработки и позволяет формировать долгосрочные частно-государственные коллаборации.

6.3. В настоящее время, согласно Налоговому кодексу налоговые льготы (по НДС (п. 1 ст. 145.1 НК РФ), по налогу на прибыль (п. 1 ст. 246.1 НК РФ), по налогу на имущество (пункты 19, 20, 27, 28 ст. 381 НК РФ), по земельному налогу (ч. 1 ст. 395 НК РФ), по страховым взносам во внебюджетные фонды (п. 1, 2, 9 ст. 427 НК РФ) введены только в отношении участников программы «Сколково» (Федеральный закон от 28.09.2010 г. № 244-ФЗ «Об инновационном центре «Сколково») и для ИНТЦ (Федеральный закон от 29.07.2017 г. № 216-ФЗ «Об инновационных научно-технологических центрах и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»).

В законе о науке следует предусмотреть распространение налоговых льгот за пределы существующих наукоёмких кластеров – на всех операторов проектов научно-практических разработок, если они отвечают определённым требованиям (указанные требования следует определить в законе о науке, например, особо подчеркнуть деятельность в сфере фармацевтических разработок).

6.4. В целях трансляции фундаментальных исследований в практическое здравоохранение, а также привлечения частного капитала, в том числе иностранного, в Российские научно-исследовательские разработки в области фармацевтики, биофармацевтики и биотехнологий необходимо формирование эффективной организационной системы трансфера технологий для усиления взаимодействия малых и средних бизнесов с академическими центрами, в том числе высшими учебными заведениями и научно-исследовательскими центрами.

7. Важнейшим вопросом нормативного регулирования стимулирования научных разработок в фармацевтике является также вопрос защиты прав интеллектуальной собственности и мер по ее созданию.

Основными нормативными новациями здесь должны стать внесение соответствующих поправок (дополнений) в Закон об иностранных инвестициях, предусматривающих защиту прав интеллектуальной собственности при осуществлении инвестиций в научные разработки, а также в акты, регулирующие патентное право.

В целях привлечения частных, в том числе иностранных, инвестиций в российские проекты в области фармацевтики, биофармацевтики и биотехнологий необходима разработка мер по стимулированию получения российскими разработчиками охранных документов, направленных на защиту интеллектуальной собственности на основных зарубежных рынках (ЕС, США, Китай, Япония).

Вопрос 5. Формирование эффективного регулирования в сфере обращения лекарственных средств, направленного на ускорение вывода на рынок новых лекарственных препаратов и гармонизацию с международными нормами в целях стимулирования компетенций и экспортного потенциала российской фармацевтической промышленности и науки.

5.1. Описание проблемы:

В соответствии с Соглашением о единых принципах и правилах обращения лекарственных средств в рамках Евразийского экономического союза регулирование обращения лекарственных средств осуществляется в соответствии с решениями Комиссии, которые разрабатываются на основе международных норм (ст. 3).

За прошедшее с момента принятия Соглашения время Евразийской экономической комиссией при активном участии уполномоченных органов государств-членов и представителей бизнес-сообщества

было подготовлено и принято значительное количество нормативных правовых актов, в полной мере охватывающих процессы разработки, производства, дистрибьюции, контроля качества, фармаконадзора и других аспектов жизненного цикла лекарственных средств. При этом в комплексной мере были адаптированы надлежащие фармацевтические практики и требования в отношении регистрации и производства профильных международных организаций, включая ВОЗ, ICH и PIC/s, ведущих в сфере фармацевтического регулирования стран, в том числе ЕС и США (в части федерального законодательства), и другие международные нормы. Тем самым была установлена единая и высокая планка в отношении требований к качеству, эффективности и безопасности лекарственных средств, обращающихся на территории Союза, которым в полной мере будут соответствовать все лекарственные средства к началу 2026 года.

Важно отметить, что речь идет не просто о формировании единого регуляторного поля в рамках ЕАЭС и унификации процедур на межстрановом уровне, а об адаптации самых современных регуляторных практик в области фармацевтики. Помимо собственно развития правового регулирования, внедрение наилучших международных практик открывает широкие возможности для интеграции в международную цепочку обращения лекарственных средств национальных производителей и ускорению и повышению доступности для пациентов разрабатываемых и производимых лекарственных препаратов.

С точки зрения эффективности функционирования фармацевтического бизнеса, любая унификация процедур на межстрановом уровне также ведет к упрощению ведения бизнеса на этих рынках. Таким образом фармацевтический бизнес крайне заинтересован в успешном и своевременном функционировании всех механизмов регулирования лекарственного рынка, которые заложены в рамках Общего рынка лекарственных средств.

Несмотря на то, что Договором о Евразийском экономическом союзе предусматривалось функционирование общего рынка, начиная уже с 1 января 2016 года, реализация принятого в рамках договора Соглашения затянулась, в том числе, из-за формальностей связанных с присоединением еще одного члена союза – Армении и необходимости ратификации Протокола о присоединении Армении к Соглашению. В результате все решения, ранее принятые Комиссией вступили в силу только с 6 мая 2017 года. Этим обуславливаются некоторые из вопросов в отношении функционирования общего рынка, часть из которых особенно критична в преддверии перехода к обязательной регистрации по евразийским правилам с 1 января 2021 года, которые, как представляются, требуют внимания рабочей группы КСИИ.

К таким вопросам относятся следующие:

1. Организация фармацевтических инспекций на соответствие надлежащих фармацевтическим практикам, в особенности в отношении правил GCP.
2. Требования к обязательному полному или частичному проведению (в отношении субъектного состава) клинических исследований на территории Союза.
3. Регистрация орфанных лекарственных препаратов.
4. Внедрение современных подходов к ускорению вывода на рынок лекарственных препаратов – ускоренная регистрация, регистрация на условиях и т.д., а также упрощение регистрации для препаратов, ранее зарегистрированных в странах ЕС и США.

Некоторые из этих вопросов находятся на разной стадии проработки Комиссией совместно с государствами-членами, поэтому поддержка их реализации на уровне КСИИ будет способствовать ускорению их разработки и принятия.

Вопросы 1 и 2.

1. Согласно Соглашению (ст. 4) государства-члены формируют общий рынок лекарственных средств, соответствующих требованиям надлежащих фармацевтических практик, соответственно принципам, указанным в статье 30 Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года. Клинические исследования в государствах-членах проводятся в соответствии с правилами GCP и требованиями к проведению исследований лекарственных средств, утверждаемыми Комиссией. Производство лекарственных средств в рамках Союза также осуществляется в соответствии с правилами GMP ЕАЭС.

В настоящее время (декабрь 2020 г.) Решением Совета ЕЭК от 03.11.2016 № 83 «Об утверждении Правил проведения фармацевтических инспекций» разработаны правила проведения инспекций для

оценки соответствия производителей требованиям GMP. Порядки проведения фармацевтических инспекций на соответствие иным надлежащим фармацевтическим практикам до сих пор не разработаны, не смотря на прямое указание по условиям их проведения в Решении Совета Евразийской экономической комиссии от 03.11.2016 №78 «О Правилах регистрации и экспертизы лекарственных средств для медицинского применения». Таким образом существует прямая необходимость инициации и ускоренной разработки недостающих нормативных актов в отношении проведения фармацевтических инспекций.

Необходимо отдельно отметить вопрос готовности фармацевтических инспекторов ЕАЭС к проведению инспектирования клинических исследований. Согласно пункту 36 Решения №78, в процессе экспертизы уполномоченный орган имеет право назначить внеплановую инспекцию одного из клинических центров, в случае, если клиническое исследование полностью или частично не проводилось на территории Союза. Внеплановая инспекция может проводиться в срок проведения регистрации или в первые 3 года после регистрации. Данная мера выступает в качестве альтернативы проведению локальных клинических исследований.

2. Введение в право Союза требования об обязательности проведения клинических исследований на территории государств-членов явилось новацией для всех государств-членов Союза, кроме Российской Федерации, где оно законодательно закреплено, начиная с 2010 года. Норма об обязательном участии российских центров в проведении международных клинических исследований позиционировалась как мера развития локального рынка клинических исследований. Однако, если смотреть на статистические данные, собираемые профильной Ассоциацией организаций по клиническим исследованиям, то станет очевидно, что эффект был получен противоположный ожидаемому. В 2019 г. было проведено 313 международных мультицентровых исследований, в 2009 г. – 348. Локальных клинических исследований с участием международных спонсоров в 2019 г. проведено 35, в 2009 г. – 32. При этом введение такого требования привело к снижению количества выводимых на российский рынок новых лекарственных молекул в сравнении с другими развитыми странами.

Из-за практической невозможности набора достаточного количества пациентов для исследований орфанных заболеваний в 2015 г. в российское законодательство были внесены изменения, допускающие использование данных зарубежных клинических исследований в отношении орфанных лекарственных препаратов, что дополнительно указывает на отсутствие каких-либо реальных клинических обоснований введения этого требования. Решением №78 орфанные лекарственные препараты также освобождены от данного требования в рамках права Союза.

Снижение количества проводимых международных клинических исследований также является индикатором падения количества регистрируемых новых фармацевтических молекул из-за введения данного требования. В настоящее время выход на отечественный рынок современных лекарственных препаратов происходит гораздо позднее, чем в ЕС или США, в особенности это касается таргетных препаратов. Тот факт, что препараты зарегистрированные до 2010 года не прекращали обращаться указывает на отсутствие реальных научных или этических оснований для установления такого требования в качестве обязательного. Что, тем не менее, не должно лишать права регуляторов требовать обязательного участия в клинических исследованиях пациентов, входящих в популяцию, населяющую территорию ЕАЭС, в случае, если это научно обосновано.

В связи с вышесказанным, в среднесрочной перспективе, было бы чрезвычайно важно сделать требование об участии в клинических исследованиях пациентов с территории ЕАЭС факультативным (риск-ориентированным), оставив его на усмотрение регуляторного органа при наличии научно обоснованных причин. Одновременно необходимо обеспечить готовность регуляторных органов к проведению инспекций клинических исследований, чтобы выровнять возможности пациентов Союза в отношении доступа к современной лекарственной терапии, если локальные клинические исследования не проводились.

В этом ключе представляется важным поддержать текущую инициативу Республики Армения, предложившей в рамках рабочей группы ЕАЭС при Экспертном комитете ЕЭК разработать упрощенный порядок регистрации лекарственных препаратов, ранее зарегистрированных США и в рамках централизованной процедуры в ЕС без снижения требований к представляемым данным в отношении качества, безопасности и эффективности регистрируемого лекарственного препарата.

3. Российская система здравоохранения оперативно среагировало на вызовы пандемии, в том числе посредством введения мер, обеспечивающих ускоренную регистрацию необходимых лекарственных средств, действие положений которых было продлено и на 2021 год. В том числе были

сняты ряд требований, в отношении которых Правительством РФ было принято решение о возможности полагаться на профессиональное суждение других международных регуляторов, тем самым существенно ускорив регуляторные процедуры, в результате чего было принято Постановление Правительства Российской Федерации от 03.04.2020 № 441 «Об особенностях обращения лекарственных препаратов для медицинского применения, которые предназначены для применения в условиях угрозы возникновения, возникновения и ликвидации чрезвычайной ситуации и для организации оказания медицинской помощи лицам, пострадавшим в результате чрезвычайных ситуаций, предупреждения чрезвычайных ситуаций, профилактики и лечения заболеваний, представляющих опасность для окружающих, заболеваний и поражений, полученных в результате воздействия неблагоприятных химических, биологических, радиационных факторов».

Данный подход совпадает с недавно озвученным 14 27 ноября 2020 года заявлением Международной коалиции регуляторных агентств в сфере лекарственных препаратов (ICMRA), членами которой, в том числе, являются Российская Федерация, в лице Росздравнадзора, о необходимости расширения применения принципа регуляторного доверия (reliance) между мировыми регуляторными агентствами с целью сохранения внутренних ресурсов, перераспределения их для борьбы с новой коронавирусной инфекцией и ускорения доступа пациентов к лекарственным средствам.

Эта концепция также продвигается и на уровне Всемирной организации здравоохранения, которая недавно представила 15 на обсуждение проект надлежащей практики регуляторного доверия.

Несмотря на то, что борьба с кризисом пандемии КОВИД-19 все еще продолжается, уже возможно задуматься о том, как воспользоваться полученным опытом и сделать здравоохранение более устойчивым к будущим потрясениям, уделяя особое внимание инновационным, более безопасным и эффективным подходам к лечению.

В этой связи рабочей группой предлагается воспользоваться полученным в рамках применения Постановления Правительства РФ №441 опытом и обеспечить внедрение принципа регуляторного доверия в отношении результатов экспертиз, инспекций и иных регуляторных процедур, осуществленных регуляторами других стран, в последующем и в рутинную регуляторную практику уже на уровне права Евразийского экономического союза.

Вопрос 3.

Несмотря на существующие для орфанных препаратов преференции в отношении освобождения от требования о проведении локальных клинических исследований, вопрос возможности регистрации орфанных препаратов в соответствии с правом Союза остается открытым, поскольку даже в самом определении орфанного препарата идет отсылка на национальные нормы, что в силу расхождения определений между государствами, ведет к невозможности регистрации препарата на всей территории ЕАЭС, к чему государства-члены должны стремиться, исходя из идеи общего рынка ЕАЭС.

В российском законодательстве присвоение орфанного статуса может быть осуществлено только в рамках государственной регистрации в соответствии с Федеральным законом №61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств», тогда как с 1 января 2021 года все вопросы регистрации лекарственных препаратов регулируются в рамках права ЕАЭС (Решение Совета Евразийской экономической комиссии от 03.11.2016 N 78 «О Правилах регистрации и экспертизы лекарственных средств для медицинского применения»). Таким образом, получение орфанного статуса в настоящее время невозможно.

Одним из преимуществ общего рынка является возможность вывода подобных препаратов на рынки стран, которые ранее из-за небольшого объема рынка не попадали в сферу обращения многих препаратов. Вследствие этого, несмотря на то, что орфанный статус в том числе завязан и на лекарственное обеспечение, представляется необходимым выработать консенсусное решение в отношении определения орфанного препарата, принимая во внимание, распространенность заболевания уже на всей территории ЕАЭС.

Помимо этого, отдельных процедур регистрации, таких как, например, ускорение процедуры экспертизы в Российской Федерации, для орфанных препаратов в рамках ЕАЭС пока не предусмотрено. Таким образом, вопрос регистрации орфанных препаратов в ЕАЭС нуждается в разработке специализированного регулирования.

14 <http://www.icmra.info/drupal/strategicinitatives/reliance/statement>

15 https://www.who.int/medicines/areas/quality_safety/quality_assurance/QAS20_851_Rev_1_Good_Reliance_Practices.pdf?ua=1

Вопрос 4.

Внедрение современных подходов к ускорению вывода на рынок лекарственных препаратов – условная регистрация, регистрация на условиях и регистрация в исключительных случаях.

Использование этих процедур в мире приобретает все большее значение. В 2019 году в США из 48 новых зарегистрированных препаратов, 29 (60%) 16 были зарегистрированы с использованием специальных процедур регистрации. В ЕС 17 в рамках централизованной процедуры из 30 новых препаратов, 15 (50%) были зарегистрированы в рамках особых процедур доступа на рынок.

Та процедура, которая сейчас указана в главе VII Решения №78, не относится к таким механизмам, а в действительности описывает случаи и порядок установления дополнительных требований в рамках стандартной процедуры регистрации. Вследствие этого, необходимо разработать отдельный механизм регистрации инновационных или жизненно необходимых препаратов с учетом большего вовлечения регулирующих органов на этапах разработки лекарственного препарата и ускорения общих сроков выведения на рынок.

В настоящее время рабочей группой ЕЭК при Экспертном комитете обсуждается проект изменений в Решение Совета Евразийской экономической комиссии от 03.11.2016 №78 «О Правилах регистрации и экспертизы лекарственных средств для медицинского применения», разработанный ФБГУ НЦЭСМП Минздрава России на основе норм права ЕС, вводящий вышеуказанные механизмы новых процедур регистрации. В дополнение к этому, распоряжением Председателя Правительства РФ М. Мишустина от 5 ноября 2020 года №2871-р был утвержден план мероприятий («дорожная карта») реализации механизма управления системными изменениями нормативно-правового регулирования предпринимательской деятельности «Трансформация делового климата» «Новые виды предпринимательской деятельности, основанные на внедрении передовых технологий» где к июню 2021 года поставлена задача перед исполнителями (Минздрав России, Минпромторг России, Минэкономразвития России при участии акционерного общества «Российская венчурная компания» и рабочей группы «Нейронет») по внесению изменений в Правила регистрации и экспертизы лекарственных средств для медицинского применения, утвержденные Решением Совета Евразийской экономической комиссии от 3 ноября 2016 г. № 78, в части совершенствования системы регистрации лекарственных препаратов и установления ускоренной процедуры регистрации лекарственных препаратов, в том числе регистрации на основании данных 2-й фазы клинических исследований, с установлением пострегистрационных мер (регистрация на условиях).

В целях вовлечения рабочей группы КСИИ к разработке данных нормативных актов, представляется необходимым привлекать членов рабочей группы КСИИ к обсуждению этих проектов актов, согласовывать позицию рабочей группы и установленным порядком направлять комментарии в Минэкономразвития для рассмотрения в рамках заседаний рабочей группы ЕЭК при Экспертном комитете.

Рекомендации:

1. Разработка и принятие решением Совета ЕЭК правил проведения фармацевтических инспекций на соответствие надлежащим фармацевтическим практикам в сфере обращения лекарственных средств (GLP, GCP, GDP, GVP);

2. Введение единого порядка регистрации орфанных лекарственных препаратов в рамках Решения Совета ЕЭК от 03.11.2016 № 78 «О Правилах регистрации и экспертизы лекарственных средств для медицинского применения»;

3. Внедрение современных подходов к регистрации лекарственных препаратов на уровне ЕАЭС в целях ускорения вывода на рынок лекарственных препаратов – условная регистрация, регистрация на условиях и регистрация в исключительных случаях;

4. Введение принципа регуляторного доверия (reliance) и критериев его применения в право ЕАЭС в отношении регуляторных процедур (регистрация, клинические исследования, фармацевтические инспекции), осуществленных в странах со строгими регуляторными органами, согласно определению ВОЗ.

16 <https://www.fda.gov/drugs/new-drugs-fda-cders-new-molecular-entities-and-new-therapeutic-biological-products/new-drug-therapy-approvals-2019#noveldrugs>

17 https://www.ema.europa.eu/en/documents/report/human-medicines-highlights-2019_en.pdf

Вопрос 6. Создание благоприятной среды для лечения пациентов с редкими заболеваниями.

6.1. Описание проблемы:

За последние годы Россия сделала множество заметных преобразований, направленных на повышение доступности лечения пациентов с редкими заболеваниями: была утверждена научно-техническая программа развития генетических технологий, сформирован федеральный регистр пациентов с жизнеугрожающими острыми и хроническими прогрессирующими орфанными заболеваниями, Комитетом Государственной Думы по охране здоровья был создан Экспертный совет по редким (орфанным) заболеваниям, начата работа по переводу финансирования орфанных заболеваний с регионального на федеральный уровень (так называемая «программа федерализации»), введена прогрессивная шкала налогообложения в целях создания дополнительного финансового ресурса для оказания медицинской помощи детям, страдающим тяжелыми жизнеугрожающими и хроническими заболеваниями, в том числе прогрессирующими редкими (орфанными) заболеваниями.

Для повышения эффективности лекарственного обеспечения пациентов необходимо обратить внимание на организационные аспекты оказания медицинской помощи, прежде всего гармонизацию всех мер финансовой поддержки лекарственного обеспечения. Так в настоящий момент лекарственное обеспечение пациентов с редкими (орфанными) заболеваниями разных нозологий обеспечивается из разных программ и разных источников, критериев и процедур для принятия решений о погружении тех или иных нозологий в программы лекарственного обеспечения не разработано. Как результат – сформирован неравный доступ пациентов к лекарственному обеспечению. Начатая в 2019-20 годах программа федерализации, показавшая свою эффективность как в увеличении доступности, так и в оптимизации расходов государства, пока не имеет своего продолжения.

Помимо прочего необходимо развивать и другие организационные аспекты оказания медицинской помощи пациентам с редкими заболеваниями, такие как: своевременная диагностика, реабилитация, диспансерно-динамическое наблюдение, консультирование, и другие виды как медицинской, так и социальной помощи и поддержки. Как показывает мировая практика, благоприятная инфраструктура для ведения пациентов с редкими заболеваниями оказывает существенное влияние на эффективность терапии, снижая риски инвалидизации и увеличивая продолжительность жизни.

Создание целостной системы, выстроенной вокруг пациентов, повысит эффективность всех мер государственной поддержки и инвестиционную привлекательность данного сегмента рынка как для международных так и для российских производителей, позволит оптимизировать государственные расходы, в том числе, и дорогостоящие лекарственными препараты, закупаемые государством.

Рекомендации:

1. Разработка и реализация федерального проекта по организации медицинской помощи для пациентов с редкими заболеваниями в рамках приоритетного национального проекта «Здравоохранение», предусматривающего гармонизацию всех мер государственной поддержки: финансовых организационных правовых, методических, в целях создания единой системы оказания медицинской помощи пациентам с редкими заболеваниями.

2. Создание отдельного департамента Минздрава России, курирующего вопросы организации медицинской помощи пациентам с редкими (орфанными) заболеваниями.

3. Создание рабочей группы при Минздраве России для установления прямого диалога между заинтересованными государственными структурами, пациентскими организациями, профессиональным научным сообществом, разработчиками и производителями продуктов для лечения и диагностики редких заболеваний с целью выработки решений и, в случае необходимости, внесения соответствующих изменений в законодательство, направленных на повышение доступности пациентов с редкими заболеваниями к современным лекарственным препаратам, методам лечения и диагностики.

4. Разработка и принятие четкого и прозрачного порядка и критериев включения редких заболеваний в Перечень жизнеугрожающих и хронических прогрессирующих редких (орфанных) заболеваний, приводящих к сокращению продолжительности жизни граждан или их инвалидности, что позволит пациентам своевременно и беспрепятственно получать самую современную и наиболее подходящую лекарственную терапию и обеспечит равный доступ пациентов с различными редкими заболеваниями к жизненно важной терапии.

5. Перевод на федеральное финансирование закупок всех лекарственных препаратов для патогенетической терапии для лечения пациентов с жизнеугрожающими и хроническими прогрессирующими редкими (орфанными) заболеваниями.

6. Развитие программ массового скрининга (новорожденных и селективного) наследственных болезней обмена.

7. Создание условий, способствующих развитию сопроводительной диагностики для пациентов с редкими заболеваниями на федеральном и региональном уровнях, включая внедрение использования современных диагностических тест-систем для редких онкологических заболеваний на основе секвенирования нового поколения (NGS).

8. Упрощение регистрации диагностических панелей на основании клинических исследований проведенных в странах Европы, США и др. Создание подробных рекомендаций для диагностических панелей и списков зарегистрированных препаратов.

9. Создание условий для подбора и проведения индивидуальных реабилитационных программ, доступных как при ранней постановке диагноза, так и в ходе терапии.

10. Развитие вспомогательной патронажной службы на федеральном и региональном уровнях для оказания медицинской помощи маломобильным пациентам с целью обеспечения равнодоступности лечения для всех нуждающихся пациентов вне зависимости от удаленности места их проживания от региональных центров.

11. Создание единой координационной службы для оказания информационной, психологической и социальной поддержки пациентам с редкими заболеваниями и их семьям.

12. Привлечение иностранных производителей и разработчиков продуктов для лечения и диагностики редких заболеваний для передачи международного опыта в области ведения программ поддержки пациентов с целью улучшения здоровья российских пациентов.

ВОПРОСЫ В РЕЖИМЕ МОНИТОРИНГА:

Вопрос 7. Особенности функционирования системы мониторинга движения лекарственных препаратов в период пандемии COVID-19. Гармонизация требований к системе мониторинга движения лекарственных средств в рамках общего рынка ЕАЭС.

7.1. Описание проблемы:

Компании-члены рабочей группы КСИИ поддерживают деятельность Правительства Российской Федерации по созданию и внедрению системы мониторинга движения лекарственных препаратов для медицинского применения, отвечающей интересам обеспечения безопасности и развития системы здравоохранения и фармацевтической индустрии.

В соответствии с действующим законодательством обязательства субъектов обращения лекарственных средств по нанесению средств идентификации на упаковку лекарственных препаратов и внесению информации о лекарственных препаратах в систему мониторинга движения лекарственных препаратов для медицинского применения вступили в действие с 1 июля 2020 г.

Внедренная в Российской Федерации система мониторинга движения лекарственных препаратов (МДЛП) за счет требований к отчетности является самой амбициозной и самой сложной за всю историю внедрения подобных систем.

Рабочая группа по развитию здравоохранения и фармацевтической отрасли КСИИ приветствует меры Правительства Российской Федерации, установленные Постановлением №955 от 30.06.2020 года «Об особенностях ввоза в гражданский оборот лекарственных препаратов для медицинского применения», в отношении возможности ввоза и ввода в гражданский оборот в период до 1 января 2021 года немаркированных лекарственных средств, произведенных до 1 октября 2020 года. Тем не менее, предложенная процедура по мнению компаний членов Рабочей группы является избыточно сложной и не в полной мере соответствует тем вызовам, с которыми могут столкнуться субъекты обращения лекарственных средств:

- В период глобальной пандемии COVID-19 возникает потребность в дополнительных объемах лекарственных препаратов, предназначенных для борьбы с COVID-19 и ее осложнениями. Необходимость использования линий, оборудованных средствами маркировки для производства препаратов для Российской Федерации, во многих случаях не позволит

оперативно и существенно увеличить объем выпуска в сравнении с плановыми показателями. Таким образом производство дополнительного количества лекарственных средств будет возможно на производственных линиях, не оборудованных средствами маркировки, а ввоз подобных препаратов потребует длительного согласования в рамках процедуры, установленной Постановлением Правительства №955 от 30.06.2020, что в свою очередь может негативно повлиять на доступность данных лекарственных средств как для российских учреждений здравоохранения, так и для пациентов.

- Вследствие противоэпидемических мер, связанных с COVID-19, включая карантин и закрытие границ, как странами производителями оборудования, так и Российской Федерацией, осуществление запланированных поставок оборудования для системы мониторинга движения лекарственных препаратов и проезд в Россию специалистов для его установки и пуско-наладочных работ в большинстве случаев не представляется возможным, соответственно в текущих условиях перспективы выполнения установленных сроков внедрения системы маркировки на 100% производственных линий остаются непредсказуемыми.
- По состоянию на начало августа 2020 года, ведущие фармацевтические ассоциации Российской Федерации отмечают проблемы с передачей данных и из-за некорректного взаимодействия систем МДЛП, ЕСКЛП и государственного реестра предельных отпускных цен. По имеющейся информации, в настоящее время лекарственные средства, которые были произведены до 1 июля и ввезены в Российской Федерации, но не были растаможены и введены в гражданский оборот до этой даты, оказались фактически заблокированы на таможенных складах.

В связи с вышеперечисленными сложностями, компании члены Рабочей группы предлагают внедрение упрощенной процедуры уведомительного характера по согласованию ввоза немаркированных лекарственных средств на территорию Российской Федерации сроком до 1 января 2021 г.

Также Рабочая группа отмечает важность проблематики внедрения маркировки лекарственных средств в контексте ЕАЭС. В соответствии с Соглашением о единых принципах и правилах обращения лекарственных средств в рамках Евразийского экономического союза от 23 декабря 2014 г. лекарственные средства, реализуемые в рамках Союза, должны иметь маркировку в соответствии с едиными требованиями к маркировке лекарственных средств (ст. 8).

Соглашением о маркировке товаров средствами идентификации в ЕАЭС от 29 марта 2019 г. предусматривается введение унифицированных в рамках Союза средств идентификации. При этом введение требований, обязательных для производителей и импортеров лекарственных средств на территории Российской Федерации, в отношении продукции, обращение которой регулируется правовыми актами ЕАЭС и может беспрепятственно обращаться по всей территории Общего рынка лекарственных средств ЕАЭС, не должно противоречить ст. 30 Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г., согласно которой общий рынок лекарственных средств должен быть основан на принципах принятия единых правил в сфере обращения лекарственных средств и гармонизации законодательства государств-членов в области контроля (надзора) в сфере обращения лекарственных средств.

Таким образом, по мнению Рабочей группы, система маркировки лекарственных препаратов, должна действовать в рамках общего рынка лекарственных средств, отвечать интересам производителей всех стран ЕАЭС и не способствовать изоляции товарного рынка ЕАЭС и иных международных рынков.

Рекомендации:

1. В связи с пандемией COVID-19 и возросшей потребностью в отдельных классах лекарственных препаратов, а также мерами противоэпидемического реагирования, принятыми как Российской Федерацией, так и другими странами, целесообразно внедрение упрощенной процедуры уведомительного характера по согласованию ввоза немаркированных лекарственных средств на территорию Российской Федерации сроком до 1 января 2021 г.

2. Согласовать в рамках Евразийской экономической комиссии единство вводимых требований в отношении маркировки лекарственных препаратов средствами идентификации в соответствии со ст. 30 Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г., согласно которой общий рынок лекарственных средств должен быть основан на принципах принятия единых правил в сфере обращения лекарственных средств и гармонизации законодательства государств-членов в области контроля (надзора) в сфере обращения лекарственных средств.

Вопрос 8. Расширение системы лекарственного обеспечения граждан Российской Федерации.

8.1. Описание проблемы:

Структура рынка лекарственных средств в настоящее время сильно искажена в сторону компенсации большинства затрат на лечение за счет средств пациента и эта ситуация не меняется уже много лет. За счет государственного бюджета обеспечивается немногим более 35% всех расходов на лекарственные средства (более 380 млрд рублей по данным на 2019 год), остальные расходы осуществляются пациентами, причем около 50% приобретаемых ими препаратов являются рецептурными.

Расширение государственной программы лекарственного обеспечения, особенно в амбулаторном сегменте с покрытием всех граждан, а не только льготных категорий, будет способствовать улучшению результатов лечения и снижению смертности. В целях разрешения этой проблемы одним из поручений Президента Российской Федерации от 17 декабря 2018 г., изданного по итогам совещания по эффективности системы лекарственного обеспечения 16 ноября 2018 г. в Санкт-Петербурге, является представление Правительством Российской Федерации предложений по модернизации системы лекарственного обеспечения граждан, в том числе касающихся реализации в отдельных субъектах РФ соответствующих пилотных проектов направленных на анализ различных подходов по внедрению системы всеобщего лекарственного обеспечения граждан.

Дополнительно Указом Президента Российской Федерации от 6 июня 2019 г. №254 «О Стратегии развития здравоохранения в Российской Федерации на период до 2025 года» к приоритетным направлениям для решения основных задач развития здравоохранения относится совершенствование механизмов лекарственного обеспечения граждан, а также механизма ценообразования на лекарственные препараты. С июля 2019 года Минздравом России проведена серия совещаний, посвященных модернизации системы лекарственного обеспечения, в том числе и с участием представителей Рабочей группы КСИИ по развитию здравоохранения и фармацевтической отрасли.

Вместе с тем, вопросы финансирования пилотных проектов на уровне регионов, выбора предпочтительных видов заболеваний, типов препаратов, нормативно-правового регулирования правоотношений между производителем лекарственных средств и региональным органом здравоохранения, и медицинской организацией, участвующей в пилотном проекте, остаются одними из наиболее сложных и нерешенных задач для успешной реализации данного мероприятия. Помимо этого, проведение пилотов и последующее внедрение системы всеобщего лекарственного обеспечения обеспечит реализацию целей Национального проекта «Здравоохранение» по снижению смертности и повышению продолжительности жизни к 2024 г. Рабочая группа приветствует решения Правительства Российской Федерации в отношении предоставления лекарств льготным категориям граждан в объеме не менее Перечня ЖНВЛП с 1 января 2021 г., а также создания Федерального регистра граждан, имеющих право на обеспечение лекарственными препаратами, медицинскими изделиями и специализированными продуктами лечебного питания за счет средств федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ, установленные Федеральным законом от 13 июля 2020 г. № 206-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обеспечения граждан лекарственными препаратами, медицинскими изделиями и специализированными продуктами лечебного питания".

Дополнительно, по итогам совещания у Председателя Правительства Российской Федерации Михаила Мишустина от 14 февраля 2020 года Минздраву России и Минфину России в целях совершенствования онкологической помощи было поручено представить предложения о внесении изменений в законодательство Российской Федерации, предусматривающих возможность для пациента продолжать применение в амбулаторных условиях лекарственного препарата с конкретным торговым наименованием, который был ему назначен и применялся в условиях стационара, при наличии соответствующего решения врачебной комиссии. Рабочая группа приветствует меры принятые Приказом Министерства здравоохранения РФ от 9 января 2020 г. N 1н «Об утверждении перечня лекарственных препаратов для медицинского применения для обеспечения в течение одного года в амбулаторных условиях лиц, которые перенесли острое нарушение мозгового кровообращения, инфаркт миокарда, а также которым были выполнены аортокоронарное шунтирование, ангиопластика коронарных артерий со стентированием и катетерная абляция по поводу сердечно-сосудистых заболеваний» и призывает распространять данный подход к лекарственному обеспечению в амбулаторных условиях и на другие группы социально-значимых заболеваний.

В сфере орфанных заболеваний вопрос лекарственного обеспечения граждан до недавнего времени ограничивался перечнем «жизнеугрожающих и хронических прогрессирующих редких (орфанных)

заболеваний, приводящих к сокращению продолжительности жизни граждан или их инвалидности» согласно ПП №403 от 26.12.2012, с возложенной на субъекты РФ ответственностью по лекарственному обеспечению. Федеральным законом от 3 августа 2018 года 299-ФЗ и Федеральным законом от 27 декабря 2019 года №452-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах охраны здоровья граждан Российской Федерации» 7 редких (орфанных) нозологий были перенесены из перечня в программу ВЗН, а полномочия по организации обеспечения лекарственными препаратами переданы Минздраву России, тем самым снизив финансовую нагрузку на регионы и обеспечив гарантированный централизованный доступ к необходимой терапии нуждающихся пациентов с данными редкими заболеваниями. Очевидна необходимость дальнейшего развития таких инициатив в отношении оставшихся 17 нозологий Перечня.

Кроме того, Поручение Президента Российской Федерации от 8 июля 2020 года №Пр-1081, направленное на формирование дополнительного фонда порядка 60 млрд. руб. в рамках федерального бюджета с целевым использованием средств в том числе на лечение детей с тяжелыми редкими (орфанными) заболеваниями, будет способствовать улучшению лекарственного обеспечения детей.

Тем не менее, отсутствие четких критериев по расширению и формированию существующих региональных и федеральных программ и перечней значительно ограничивает доступность необходимой терапии для пациентов с редкими заболеваниями, не включенными в указанные программы и перечни, несмотря на значительные достижения здравоохранения в данном направлении и наличие зарегистрированной лекарственной терапии на территории Российской Федерации.

Рекомендации:

1. Дополнить федеральные программы в рамках Национального проекта «Здравоохранение» показателями, касающимися улучшения лекарственного обеспечения граждан, в особенности в отношении амбулаторного сегмента. В качестве приоритета целесообразно рассматривать сердечно-сосудистые и онкологические заболевания.

2. В целях содействия деятельности Рабочей группы Госсовета Российской Федерации по направлению «Здравоохранение» привлекать в качестве экспертов представителей компаний-членов КСИИ по вопросам оптимизации лекарственного обеспечения и развития фармацевтической индустрии.

3. Обеспечить внесение изменений в законодательство Российской Федерации, предусматривающее льготное лекарственное обеспечение граждан за счет средств ОМС в целях обеспечения непрерывности лекарственной терапии граждан при переводе из госпитального в амбулаторные сегменты здравоохранения.

4. Расширить перечень социально-значимых заболеваний, при которых пациент имеет возможность в рамках программ государственного лекарственного обеспечения продолжать применение в амбулаторных условиях лекарственного препарата с конкретным торговым наименованием, который был ему назначен и применялся в условиях стационара.

5. Разработать и внедрить набор критериев для формирования и расширения перечней редких (орфанных) жизнеугрожающих и хронических прогрессирующих заболеваний, приводящих к сокращению продолжительности жизни граждан или их инвалидности, а также программ льготного лекарственного обеспечения как на федеральном, так и региональном уровнях с целью совершенствования лекарственного обеспечения данной категории пациентов.

Вопрос 9. Возможные изменения законодательства в части применения механизма принудительного лицензирования.

9.1. Описание проблемы:

Должный уровень защиты прав на интеллектуальную собственность – непреложное условие для успешного развития инновационной экономики и осуществления долгосрочных инвестиций. Существует прямая корреляция между индексом защиты прав на интеллектуальную собственность и индексом привлекательности для венчурного капитала и количества международных прямых инвестиций в страну. В этой связи вызывают беспокойство инициативы по внесению изменений в действующее законодательство в части принудительного лицензирования, подразумевающие внедрение дополнительных к уже существующим возможностей по ограничению прав правообладателей в рамках административных процедур, а также предусматривающие менее конкретные и более широкие, чем предусмотрено международным договором, возможности для использования третьими лицами без

разрешения патентообладателя защищенного патентом изобретения для производства лекарственных средств на экспорт.

Мировой опыт применения принудительного лицензирования показывает, что возможность использования данного инструмента необходимо оценивать с особой осторожностью, обращая внимание на те риски реализации процедуры, с которыми столкнулись правительства Таиланда, Бразилии, Индии, Индонезии, Малайзии и иных государств. В частности, речь идет о влиянии на стоимость лечения - зачастую невозможность снижения цены произведенного по принудительной лицензии препарата ведет к закупке воспроизведенных препаратов по ценам, незначительно отличающимся или превышающим, цены референтных (оригинальных) лекарственных препаратов. Также следует отметить невозможность быстрого вывода на рынок препарата, произведенного по принудительной лицензии, с учетом необходимости освоения новой технологии, организации производства, а также последующего подтверждения качества, безопасности и эффективности препарата.

Как представляется, до настоящего времени применение принудительных лицензий в рамках судебного производства, в том числе по обращению Минздрава России или министерств (департаментов) здравоохранения регионов или иных субъектов права было минимальным, что указывало на малую востребованность данного механизма. Вместе с тем, в настоящее время стали появляться случаи выдачи исключительных лицензий в соответствии со ст. 1362 ГК РФ, что указывает на работоспособность и функциональность данного механизма. Как следствие, по нашему мнению, отсутствует необходимость введения иных дополнительных механизмов ограничения прав патентообладателей.

22 ноября 2019 года Правительством Российской Федерации на рассмотрение Государственной Думы был внесен проект федерального закона №842633-7 «О внесении изменения в статью 1360 Гражданского кодекса Российской Федерации» (далее – Законопроект). Законопроектом предусмотрена новая редакция статьи 1360 ГК РФ, предусматривающая, что Правительство имеет право в случае крайней необходимости, связанной с обеспечением обороны и безопасности государства, охраной жизни и здоровья граждан, принять решение об использовании изобретения, полезной модели или промышленного образца без согласия патентообладателя с уведомлением его об этом в кратчайший срок и с выплатой ему соразмерной компенсации. Методика определения размера компенсации и порядок ее выплаты утверждаются Правительством Российской Федерации.

Сохранение баланса доступности и качества лекарственного обеспечения при сохранении инвестиционных стимулов для фармацевтической отрасли является одной из ключевых задач, в связи с чем компании члены Рабочей группы полагают, что любые инициативы, связанные с разрешением использования изобретения без согласия правообладателя, нуждаются во взвешенном и тщательном анализе по следующим причинам:

- Законопроект обособляет охрану жизни и здоровья граждан от понятий обороны и безопасности, а также сужает предмет регулирования нормы только безопасностью государства, и, соответственно, ограничивает полномочия Правительства Российской Федерации. Между тем, положениями Федерального закона от 28.12.2010 №390-ФЗ «О безопасности» к безопасности или национальной безопасности относятся не только безопасность государства, но и общественная безопасность, экологическая безопасность, безопасность личности, иные виды безопасности, предусмотренные законодательством. Таким образом, действующая редакция статьи 1360 ГК РФ в полной мере обеспечивает соответствие между собой принятых норм законодательства и отражает всю полноту полномочий Правительства Российской Федерации, которыми оно наделено согласно статье 10 Федерального закона №390-ФЗ «О безопасности».
- Законопроектом предполагается изменить форму реализации положений статьи 1360 ГК РФ посредством наделения Правительства Российской Федерации правом принимать решение об использовании изобретения вместо действующего полномочия по разрешению использования изобретения без согласия правообладателя. При этом, положения Соглашения по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности (ТРИПС) как международного договора, являющегося составной частью правовой системы Российской Федерации, содержат индивидуальный подход к принятию решений в подобных ситуациях, а также предполагают, что до начала такого использования предполагаемый пользователь делал попытки получения разрешения от правообладателя на разумных коммерческих условиях, и в течение разумного времени эти попытки не завершились успехом. В свою очередь, это требование может быть

снято в случае чрезвычайной ситуации в стране, или других обстоятельств крайней необходимости, или в случае некоммерческого использования государством.

Рабочая группа также просит обратить внимание, что ст. 1359 ГК РФ уже предусмотрен административный механизм реализации права Правительства РФ по использованию исключительных прав на изобретение для целей разрешения ситуаций, связанных с использованием изобретения при чрезвычайных обстоятельствах (стихийных бедствиях, катастрофах, авариях и т.д.) с уведомлением о таком использовании патентообладателя в кратчайший срок и с последующей выплатой ему соразмерной компенсации. К таким чрезвычайным ситуациям могут относиться эпидемии, эпизоотии и т.п.

Таким образом, по мнению Рабочей группы, предлагаемые изменения не в полной мере соответствуют положениям действующего законодательства РФ, включая ТРИПС, носят избыточный характер, и могут привести к ухудшению инвестиционной привлекательности отечественного рынка инновационных разработок со снижением патентной активности в Российской Федерации и негативными последствиями для отечественной научно-исследовательской деятельности, а также существенно ограничить доступ пациентов к новейшим разработкам в большинстве наукоемких и инновационных областей, включая сферу здравоохранения.

Рекомендации:

Рабочей группой КСИИ признается важность и необходимость наличия и поддержания существующего в рамках гражданского законодательства института принудительного лицензирования. Более того, в рамках действующего законодательства обеспечение интересов сторон осуществляется в рамках судебного производства, позволяющего всесторонне рассмотреть все аргументы и причины, лежащие в основе иска о выдаче принудительной лицензии и, при наличии законных оснований, принять решение в пользу выдачи такой лицензии. Существующая судебная практика применительно к отрасли здравоохранения и к системе лекарственного обеспечения в частности, демонстрирует работоспособность модели принудительного лицензирования, предусмотренной действующим законодательством.

6. Развитие банковского сектора и финансовых рынков России

Формирование инфраструктуры российского финансового рынка и законодательная деятельность в области его регулирования

Вопрос 1. Проблемы изменения законодательства о валютном регулировании (вопрос решен).

В феврале 2013 г. вступили в силу изменения в Кодекс об административных правонарушениях, касающиеся некоторых операций по счетам резидентов, открытых за пределами РФ. Банковское сообщество подготовило предложения для внесения ясности по ряду вопросов - вопрос квалификации резидента РФ по валютному регулированию, расширение списка операций, разрешенных для резидента РФ по счетам, открытым за ее пределами.

22.07.2013 г. и 05.05.2014 г. Ассоциация европейского бизнеса направила письма в Министерство Финансов РФ по внесению изменений в валютное законодательство РФ. Были получены ответы от Министерства Финансов 13.08.2013 г. и 09.06.2014 г., что предложения Ассоциации будут рассмотрены в ходе работы по подготовке изменений в валютное законодательство РФ.

4 июля 2014 г. Президент РФ подписал Федеральный закон 218-ФЗ, который внес изменения в валютное законодательство (в ст. 12 Федерального закона "О валютном регулировании и валютном контроле") и расширил список случаев, когда на счета физических лиц – резидентов, открытые в банках, расположенных на территориях государств – членов ОЭСР или ФАТФ, могут быть зачислены средства (в список не вошли денежные средства, полученные от ценных бумаг и аренды, гранты и некоторые другие).

Рекомендации:

Законопроект № 607024-6 "О внесении изменений в статью 12 Федерального закона "О валютном регулировании и валютном контроле" направлен Председателю ГД РФ 22.09.2014, ответственным комитетом назначен Комитет ГД по финансовому рынку. Документ содержит следующие положения:

«Наряду со случаями, указанными в абзаце первом настоящей части, на счета физических лиц – резидентов, открытые в банках, расположенных на территориях государств – членов ОЭСР или ФАТФ, могут быть зачислены следующие денежные средства, полученные от нерезидентов: ...денежные средства, полученные физическим лицом – резидентом в результате отчуждения им внешних ценных бумаг, а также денежные средства, выплачиваемые в виде накопленного процентного (купонного) дохода, выплата которого предусмотрена условиями выпуска принадлежащих физическому лицу – резиденту внешних ценных бумаг, иных доходов по внешним ценным бумагам (в том числе дивиденды, выплаты по облигациям, векселям, выплаты при уменьшении уставного капитала эмитента внешней ценной бумаги);».

Статус 2015-2016:

18 февраля 2015 г. законопроект № 607024-6 принят в первом чтении в Государственной Думе. Ассоциация Европейского Бизнеса направила письмо в поддержку законопроекта в профильный думский комитет 27 октября 2014 года.

20 ноября 2015 года Государственной Думой во втором и третьем чтении был принят законопроект, расширяющий перечень оснований для зачисления денежных средств на зарубежные банковские счета физических лиц-резидентов, открытые в государствах-членах ОЭСР/ФАТФ.

Так, в указанный перечень подлежат включению следующие виды доходов:

- доходы от продажи ценных бумаг (с некоторыми ограничениями); и

- доходы от доверительного управления (в случае, если доверительным управляющим является нерезидент).

Кроме того, указанный законопроект устанавливает ответственность физических лиц-резидентов за нарушение порядка представления форм учета и отчетности по валютным операциям, порядка представления отчетов о движении средств по зарубежным счетам и порядка представления подтверждающих документов.

В настоящий момент законопроект направлен на рассмотрение Советом Федерации.

Значение:

Законопроект №607024-6 «О внесении изменений в статьи 3.5 и 15.25 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и статьи 12 и 23 Федерального закона «О валютном регулировании и валютном контроле», принятый Государственной Думой во втором и третьем чтении 20 ноября 2015 года (далее – «Законопроект»), содержит ряд важнейших изменений российского валютного законодательства. Законопроектом расширен перечень разрешенных оснований для зачисления денежных средств на зарубежные банковские счета физических лиц-резидентов, предусмотренный ст. 12 Федерального закона №173-ФЗ от 10.12.2003 года «О валютном регулировании и валютном контроле». Согласно Законопроекту в список разрешенных оснований для зачисления денежных средств на зарубежные банковские счета физических лиц-резидентов включены следующие распространенные виды доходов, зачисление которых на зарубежный счет резидента на данный момент запрещено.

Вопрос 2. Стандартный договор для предприятий малого и среднего бизнеса (вопрос решен).

В конце мая 2015 года была завершена работа по подготовке Стандартного Кредитного Договора для предприятий микро, малого и среднего бизнеса. Два документа с подробными пояснениями были представлены банковскому сообществу как результат совместной работы Европейского банка реконструкции и развития и Ассоциации региональных банков:

1. Примерные общие условия договора о предоставлении кредита субъектам малого и среднего предпринимательства;
2. Примерные индивидуальные условия договора о предоставлении кредита субъектам малого и среднего предпринимательства.

Значение:

За два года осуществления проекта были учтены изменения законодательства и передовые методики местных банков; обобщены кредитные договоры банков, проанализированы типовые проблемные ситуации, с которыми банки сталкиваются при обращении в суд. Таким образом, банки получили качественный образец Стандартного Договора, который они смогут использовать в своей деятельности, таким образом снижая юридические риски и закладывая базу для развития возможностей секьюритизации портфелей МСП в будущем. Документ был также представлен в Центральный Банк РФ для информации. ЦБ тепло приветствовал эту работу.

Статус 2015: проект завершен. Рекомендации: мониторинг изменений законодательства, внесение необходимых правок в договор.

Вопрос 3. Конвертация (вопрос решен).

а. Создание юридически эффективного механизма конвертации долговых обязательств в уставной капитал банков

Вопросы, связанные с конвертацией, важны для Российских участников рынка, так как они влияют на возможность привлечения долгового финансирования, а также на возможность привлечения средств для поддержания уставного капитала.

В течение 2012 – 2013 годов Центральный Банк Российской Федерации ("ЦБ") пересмотрел правила, применимые к субординированным кредитам, предоставляемым российским кредитным организациям, с целью приведения их в соответствие с правилами Базель III. Базель III устанавливает требования к долговым инструментам банка, включаемым в состав добавочного капитала основного капитала (Additional Tier 1 Capital) (то есть, добавочного по отношению к базовому капиталу основного капитала (Common Equity Tier 1)), в том числе, требование о том, что такие инструменты должны предусматривать возможность покрытия убытков банка посредством:

- конвертации в обыкновенные акции в случае наступления объективного, заранее определенного события триггера или
- механизма списания, относящего убытки на такой инструмент при наступлении заранее определенного события триггера для предотвращения прекращения деятельности кредитной организации (going concern).

Положение ЦБ № 395-П1 в настоящее время является основным нормативным актом, регулирующим выпуск субординированных долговых инструментов для целей их включения при расчете капитала российских кредитных организаций. Положение 395-П в настоящее время предусматривает, что субординированный кредит должен быть «переоформлен» в обыкновенные акции (доли) посредством досрочного погашения банком-заемщиком субординированного кредита с направлением денежных средств от такого досрочного погашения на оплату увеличения уставного капитала банка.

Соответственно, в настоящее время для конвертации субординированного кредита в обыкновенные акции требуется:

- a. соблюдение определенных корпоративных процедур и получение всех необходимых разрешений уполномоченных органов, связанных с дополнительным выпуском обыкновенных акций, в которые конвертируется субординированный кредит, а также с увеличением уставного капитала банка (более подробно будет рассмотрено ниже); а также
- b. фактическое досрочное погашение субординированного кредита, на что, в свою очередь, необходимо получение согласия территориального учреждения ЦБ, выдаваемого после государственной регистрации выпуска акций в рамках увеличения уставного капитала или (применительно к обществам с ограниченной ответственностью) после принятия решения об увеличении уставного капитала и внесении изменений в устав банка.

Таким образом, в настоящий момент механизм конвертации происходит не автоматически, и существует вероятность, что механизм конвертации не будет завершен, вследствие чего субординированный кредитор будет вынужден принять списание выданного им кредита при отсутствии взаимодействия и необходимых корпоративных действий, со стороны банка-заемщика, его акционеров (участников) или органов управления.

Подобные препятствия могут ограничить возможность привлечения банками фондирования. ЕБРР, исследуя данный вопрос, выявил некоторые юридические несоответствия, которые, вместе с предложениями по реформированию, были представлены на рассмотрение МЭР и ЦБ несколько месяцев назад.

Рекомендации:

В рамках текущего законодательства, среди ограничений, требующих решения для конвертации субординированных кредитов в обыкновенные акции банка можно выделить следующие:

- ограничение на зачет долга: зачет требований к российскому банку в счет оплаты его уставного капитала не допускается, что препятствует непосредственной конвертации долговых обязательств в акции.

- требования корпоративного законодательства (принятие будущих корпоративных решений акционерами не гарантировано, могут возникнуть требования о направлении обязательного предложения о приобретении акций и т.д.)

- могут потребоваться разрешения и одобрения регулирующих органов (ЦБ, Федеральной антимонопольной службы ("ФАС"), Правительственной комиссией по контролю за осуществлением иностранных инвестиций в Российской Федерации и т. д.)

- процедура пересчета/цена, по которой должна производиться конвертация субординированных кредитов в обыкновенные акции (доли) банка-заемщика нуждается в уточнении.

Статус 2015-2016: исследование завершено и представлено на рассмотрение в Министерство экономического развития и Центральный Банк РФ в конце 2014 года.

После введения в РФ стандартов Базель III для расчета требований к капиталу, в том числе, требований о том, что субординированные кредиты должны предусматривать возможность покрытия убытков банка, ЕБРР в 2014 году было подготовлено предварительное изложение концепции возможных способов упрощения порядка конвертации субординированных кредитов, выданных российским

¹ "О методике определения величины и оценке достаточности собственных средств (капитала) кредитных организаций ("Базель III")" от 28 декабря 2012 года с изменениями, внесенными Указанием Банка России от 25 октября 2013 года № 3096-У ("Положение 395-П")

банкам, в обыкновенные акции (доли в уставном капитале) для целей внутренних обсуждений между ЕБРР, Банком России, Министерством экономического развития и другими участниками.

Ряд подходов, изложенных, в указанном документе, нашел свое отражение в Федеральном законе от 22 декабря 2014 г. № 432-ФЗ и принятых в соответствии с ним нормативных актах, в частности, в изменениях, внесенных в Положение № 395-П Указанием Банка России от 15 марта 2015 г. № 3600-У. В результате, произошли важные изменения законодательства:

- На осуществление конвертации требований кредиторов по субординированным кредитам не распространяются требования федеральных законов, регламентирующие порядок получения согласий Банка России и ФАС России, приобретения тридцати и более процентов обыкновенных акций кредитной организации-заемщика, являющейся акционерным обществом

- Отменяется необходимость привлечения государственного финансового контрольного органа для определения цены размещения акций

- На осуществление конвертации требований кредиторов по субординированным кредитам не распространяются требования осуществления преимущественного права лицами, имеющими преимущественное право приобретения дополнительных акций банка

- В случае неосуществления банком-заемщиком соответствующих обязательств по конвертации субординированного долга в капитал Банк России вправе направить требование о конвертации, таким образом, побуждая банк осуществить конвертацию, при этом результатом неисполнения кредитной организацией такого требования Банка России может стать отзыв лицензии.

- Процесс конвертации становится более прозрачным

Дальнейший анализ выявил вопросы, оставшиеся нерешенными, которые перечислены ниже. Эти вопросы требуют пояснений и, возможно, принятия соответствующих решений для эффективного применения норм законодательства, касающихся практического применения конвертации субординированных обязательств:

- Порядок конвертации - допустимость зачета требований по субординированным кредитам;

- Согласование очередности списания / конвертации требований по субординированным обязательствам среди нескольких субординированных инструментов;

- Обязательство акционеров по осуществлению конвертации;

- Определение механизма установления цены акций при конвертации;

- Возможность восстановления списанных сумм основного долга по инструментам субординированного займа и/или процентов по нему при определенных обстоятельствах.

Кроме того, дополнительные разъяснения о порядке конвертации/списания необходимы для случаев, когда приобретателю акций требуется согласие Правительственной комиссии по контролю за осуществлением иностранных инвестиций. Дальнейших пояснений требуют также некоторые другие вопросы.

Значение:

Вопросы, связанные с конвертацией субординированных кредитов важны для Российских участников рынка, так как они влияют на возможность привлечения средств для поддержания уставного капитала банков. ЕБРР готов обсуждать возможные пути решения оставшихся вопросов конвертации субординированных кредитов с заинтересованными сторонами.

Вопрос 4. Регулирование Банковской тайны- вопрос отложен.

В настоящее время вопросы банковской тайны регулируются положениями статьи 857 Гражданского кодекса РФ и статьи 26 Федерального закона «О банках и банковской деятельности». Статья 857 ГК РФ предусматривает следующее правило: «Сведения, составляющие банковскую тайну, могут быть предоставлены только самим клиентам или их представителям, а также представлены в бюро кредитных историй на основаниях и в порядке, которые предусмотрены законом. Государственным органам и их должностным лицам такие сведения могут быть предоставлены исключительно в случаях и порядке, которые предусмотрены законом.» Таким образом, действующая редакция не предусматривает возможности передачи сведений, составляющих банковскую тайну, иным лицам с согласия клиента.

Данный пробел в законодательстве ограничивает развитие банковских услуг в Российской Федерации в связи со следующим:

Во-первых, многие клиенты (как иностранные, так и российские) пошли по пути централизации функций казначейства внутри группы компаний. Это, с одной стороны, позволяет обеспечить большую управляемость денежными потоками со стороны головной компании группы и, с другой стороны, обеспечить сокращение административных расходов компании на содержание отдельных казначейств в каждой компании.

Во-вторых, в рамках многих структурированных банковских продуктов (например, синдицированного кредитования) необходимо передавать сведения, составляющие банковскую тайну, между лицами, участвующими в предоставлении клиенту таких продуктов (например, между банком, обслуживающим счет заемщика, и банками-кредиторами).

И, в-третьих, многие банки (как иностранные, так и российские) в текущих условиях стремятся сократить свои административные расходы, чтобы удешевить стоимость банковских продуктов для клиентов, и рассматривают возможности передачи некоторых технических функций (например, IT или архива) профессиональным компаниям.

Обращаем внимание на то, что клиент является обладателем информации, составляющей банковскую тайну, в смысле Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и должен иметь право распоряжаться этой информацией по своему усмотрению.

Рекомендации:

Рабочая группа предлагает предусмотреть в законодательстве РФ возможность передачи сведений, составляющих банковскую тайну, иным лицам с согласия или по поручению самого клиента, а именно изложить пункт 2 статьи 857 Гражданского кодекса РФ в следующей редакции:

«Сведения, составляющие банковскую тайну, могут быть предоставлены только самим клиентам или их представителям, а также представлены в бюро кредитных историй на основаниях и в порядке, которые предусмотрены законом. Сведения, составляющие банковскую тайну, могут быть предоставлены также иным лицам с согласия клиента. Государственным органам и их должностным лицам такие сведения могут быть предоставлены исключительно в случаях и порядке, которые предусмотрены законом.»

Вопрос 5. Изменения в законодательстве о персональных данных (Закон № 242-ФЗ от 21.07.2014 г.) - вопрос отложен.

Банковское сообщество выражает обеспокоенность в связи с принятием Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения порядка обработки персональных данных в информационно-телекоммуникационных сетях» № 242-ФЗ от 21.07.2014 (далее – «Закон»). В настоящее время требования Федерального Закона № 152-ФЗ от 27.07.2006 г. «О персональных данных» распространяются на всех операторов персональных данных, без каких-либо исключений, то есть на все российские и иностранные компании, ведущие операционную деятельность в Российской Федерации.

31.12.2014 г. вступил в силу Федеральный закон от 31.12.2014 N 526-ФЗ «О внесении изменения в статью 4 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения порядка обработки персональных данных в информационно-телекоммуникационных сетях», который ускорил вступление в силу Закона. В соответствии с новой редакцией Закона, операторы персональных данных должны быть готовы соответствовать новым требованиям о хранении персональных данных российских граждан уже с 1 сентября 2015 г.

Полагаем, что данные инициативы могут привести к ухудшению инвестиционного климата в России в связи с противоречием требований Закона общепринятой мировой рыночной практике, ущемлением прав и интересов конечных потребителей - граждан РФ и существенными материально-техническими затратами необходимыми со стороны операторов персональных данных для соответствия его требованиям. На основе проведенных встреч для обсуждения указанного Закона многие компании указывают на ряд юридических, экономических и технических вопросов, которые неизбежно возникнут в связи с вступлением Закона в силу с 1 сентября 2015 г.

Рекомендации

В связи с вышеизложенным считаем, что необходимо уточнить порядок и сферу применения Закона. Если целью законодателя являлось введение определенных требований к обработке персональных данных в сети Интернет, необходимо внести соответствующие уточнения в Закон, ограничив его сферу действия указанной деятельностью.

Статус:

В феврале 2015 года рабочая группа КСИИ направила обращение в Банк России с вопросами касательно применения положений Закона для банковского сектора. 3 марта 2015 г. состоялась встреча представителей банковского сообщества с Артемом Сычевым, Заместителем начальника главного управления безопасности и защиты информации (ГУБЗИ) Банка России, на которой было принято решение о предоставлении конкретных практических вопросов, которые Банк России сможет переадресовать в Роскомнадзор.

Роскомнадзор провел встречу 23 июня для иностранных ассоциаций касательно разъяснений по Закону о Персональных Данных. Со стороны АЕБ был подготовлен общий список из 54 вопросов с перечнем нерешенных вопросов и сложностей с будущим применением закона.

Вопрос 6. Локализация баз данных.

Указание Банка России 3753-У от 7 августа 2015 года «О внесении в Положение Банка России от 21 февраля 2013 г. № 397-П "О порядке создания, ведения и хранения баз данных на электронных носителях"» (далее – «Указание»), вступившего в силу с сентября 2015 года, устанавливает обязанность для кредитных организаций размещать электронные базы данных, содержащие информацию об имуществе и обязательствах кредитной организации, а также их движении, отраженные в регистрах аналитического и синтетического учета, на территории Российской Федерации. Как указано в пояснительной записке к Указанию, внесение указанных изменений связано с принятием Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 242-ФЗ о локализации баз данных, содержащих информацию о персональных данных граждан Российской Федерации.

Одновременно в результате применения Указания (в отсутствие дополнительных разъяснений Банка России) возможны ситуации, когда кредитная организация будет обязана размещать базы данных в России даже в случае отсутствия в них персональных данных граждан Российской Федерации, либо в случае если требования о локализации персональных данных не подлежат применению в соответствии с разъяснениями Минкомсвязи и Роскомнадзора. Таким образом, Указание устанавливает для кредитных организаций более строгие требования, чем для иных участников гражданского оборота.

Предложение: провести встречу и рассмотреть возможность издания разъяснений по применению пункта 1.2 Положения № 397-П от 21 февраля 2013 г. в редакции Указания Банка России №3753-У от 7 августа 2015 г.

25 мая 2016 года в заседании рабочей группы приняла участие Лариса Анатольевна Мамолина, Департамент лицензирования деятельности и финансового оздоровления кредитных организаций, ЦБ, и рассказала о позиции ЦБ касательно положения 397-П. Она сообщила: «понятие базы данных вытекает из нормы закона, статья 41 Закона о банках и банковской деятельности. Она гласит, что в базах данных должны быть отображены все осуществленные операции и иные сделки, осуществленные кредитной организацией. То есть, любая база, которую ведет кредитная организация, где все эти операции отражены, она представляет собой, в нашем понимании, электронную базу данных. В каком виде банки ее ведут: разрозненную, одну, несколько – мы никаких требований в данном случае не устанавливаем. Поэтому банки для себя определяют сами, что понимать под базой данных. В нашем понимании, это базы, в которых отражены те сведения, которые предусмотрены нормами закона. После той встречи, которая была у нас в Банке России, сейчас активной фазе находится вопрос подготовки разъяснений. Мы рассматриваем вопрос о том, чтобы эти разъяснения выпустить. В какой форме, и что в них будет отражено, будут там какие-то особые условия для банка с иностранным участием – пока нет возможности сообщить, потому что документ находится на стадии согласования текста официальных разъяснений. Однако, 13 июля 2016 ЦБ РФ за подписью Первого заместителя Председателя Симановского направил письмо в адрес АЕБ с рекомендациями для иностранных банков строго следовать Положению 397-П.

Рабочая группа намерена вынести данный вопрос на обсуждение Исполнительного комитета КСИИ в октябре 2016 года, а также готовит предложение для итогового Коммюнике.

Вопрос 7. Одностороннее закрытие счетов – вопрос решен.

Данный вопрос поднимался 12 марта 2015 на встрече с Председателем ГД РФ в рамках Совета по инвестициям. 29 апреля 2015 от имени рабочей группы КСИИ было направлено письмо в адрес С.Е. Нарышкина по вопросу законодательного регулирования порядка закрытия банковских счетов. 26 мая мы получили ответ от Комитета по гражданскому законодательству Государственной Думы. 23 июня пришел также ответ от Комитета на финансовому рынку ГД РФ. Комитет принял наш запрос к сведению и будет учитывать в процессе работы над изменениями во второй части Гражданского Кодекса. Нашей группой были озвучены существующие недостатки, риски для банковского сообщества в связи с тем, что возможности одностороннего закрытия счетов очень ограничены.

В настоящее время существует неопределенность, связанная с текущим регулированием закрытия «неактивных» банковских счетов при наличии на них остатка денежных средств, и в отношении порядка реализации права банка на прекращение договора банковского счета в одностороннем порядке.

В частности, в нынешней редакции пункта 1.1 статьи 859 Гражданского кодекса РФ предусмотрено право банка в одностороннем порядке отказаться от договора банковского счета при одновременном соблюдении следующих условий:

1. отсутствие в течение 2 лет денежных средств на счете клиента;
2. отсутствие в течение 2 лет операций по этому счету;
3. направление предупреждения в письменной форме клиенту о необходимости пополнить счет;
4. непоступление в течение 2 месяцев со дня направления предупреждения денежных средств на счет.

Хотя пункт 1.1 статьи 859 Гражданского кодекса РФ гласит, что стороны могут предусмотреть иное в договоре, на практике существует неопределенность по поводу степени свободы сторон в договорном урегулировании порядка прекращения договора.

Существует, как минимум, два противоположных подхода к толкованию формулировки пункта 1.1 статьи 859 Гражданского кодекса РФ «если иное не предусмотрено договором». Согласно одному из подходов это положение позволяет сторонам предусмотреть только более короткий срок для отказа от исполнения договора банковского счета и/или установить минимальную сумму денежных средств, которые должны быть на счете. Другой подход исходит из того, что формулировка «если иное не предусмотрено договором» запрещает банку уменьшать срок для одностороннего отказа от договора, предусматривать иные условия и лишь наделяет банк правом отказаться от реализации своего права на односторонний отказ.

Таким образом, на сегодняшний день сохраняется неопределенность в отношении степени свободы сторон по договорному урегулированию порядка одностороннего расторжения договора банковского счета по инициативе банка.

Рекомендации:

Действующая в настоящее время редакция статьи 859 Гражданского кодекса РФ существенно ограничивает право кредитной организации прекратить действие договора банковского счета в одностороннем порядке, в том числе в отношении «неактивных» банковских счетов, по которым не проводятся операции и не представляется возможным установить связь с клиентом. Согласно действующему законодательству банк при этом продолжает нести публично-правовые обязанности по обслуживанию счетов, вне зависимости от наличия или отсутствия движения денежных средств по таким счетам, что влечет неизбежные издержки, не ограниченные каким-либо сроком.

Предлагаемые нами изменения направлены на расширение свободы договора в отношениях между кредитной организацией и клиентом – юридическим лицом. В частности, в случае их принятия стороны будут вправе предусмотреть в договоре банковского счета право банка в одностороннем порядке расторгнуть договор на закрепленных в нем условиях. При этом предусматривается порядок действий при наличии на счете положительного остатка, гарантирующий сохранность средств клиента.

Рабочая группа КСИИ по развитию банковского сектора и финансовых рынков направила 27 октября 2015 года в адрес Председателя Комитета Государственной Думы РФ по финансовому рынку Н.Н. Гончара письмо с конкретными предложениями по внесению изменений в статью 859 Гражданского

Кодекса о «Расторжении договора банковского счета», а также о внесении соответствующих изменений в Указание Банка России от 15.07.2013 №3026-У.

18 мая 2016 года состоялась рабочая встреча представителей рабочей группы КСИИ в Министерстве экономического развития под председательством Ковалев И.Ю., где основным вопросом стала тема одностороннего закрытия счетов. Далее на заседании рабочей группы 25 мая 2016 года с участием представителей министерств и ведомств состоялось обсуждение предложений рабочей группы по модификации статьи 859 ГК РФ. Представитель юридического департамента ЦБ Борисенко А.А. сделал комментарии к предложениям группы и совместно были выработаны новые рекомендации. 1 июня 2016 года рабочая группа направила письмо с рекомендациями и новым предложением по модификации статьи 859 ГК РФ в комитет ГД РФ на имя Крашенинникова, в ЦБ РФ и Министерство экономического развития. 3 июня 2016 года Председатель рабочей группы Аннетт Фивег выступила на ИсполКоме КСИИ с рекомендациями по одностороннему закрытию счетов. В июле рабочая группа повторно направила в Министерство экономического развития рекомендации по 859 статье. Также после Исполкома КСИИ в перечень поручений было включено поручение от имени первого заместителя Председателя Правительства Шувалова И.Н. до 1 октября 2016 года разработать с Банком России и представителями банковского сообщества порядок упрощения закрытия кредитными организациями счетов в одностороннем порядке.

Тема была вынесена на Пленарное заседание КСИИ 17 октября 2016 года.

Министерство Финансов подготовило проект федерального закона «О внесении изменений в статью 859 Гражданского кодекса РФ (в части упрощения порядка закрытия кредитными организациями счетов в одностороннем порядке)». Рабочая группа направило 14 декабря 2016 г. письмо в Минфин с просьбой учесть комментарии рабочей группы в части формулировки, добавленной в проект статьи: «если в течение этого срока клиент не возобновит использование такого счета для совершения банковских операций», исходя из нашей практики, в значительном количестве случаев лишит банки возможности осуществлять право на односторонний отказ, в результате чего обновленная редакция статьи 859 не станет решением ранее обозначенной проблемы наличия большого количества неактивных счетов. Поставленные цели таким образом достигнуты не будут. Опираясь на реальный опыт взаимодействия с клиентами, считаем необходимым констатировать, что подобный текст не отражает действительной потребности клиентов, но будет создавать лишь возможность злоупотребления с их стороны. Принимая во внимание вышеизложенное, просим рассмотреть возможность исключения следующей формулировки из предлагаемой редакции проекта изменений в статью 859 Гражданского кодекса РФ: «если в течение этого срока клиент не возобновит использование такого счета для совершения банковских операций». Обновленный проект изменений в 859 статью был отправлен на экспертизу с Совет при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства. 13 марта 2017 г. состоялось заседание Совета при участии представителей рабочей группы КСИИ. Проект Минфина получил отрицательную оценку со стороны Совета, несмотря на уверенную и аргументированную позицию рабочей группы КСИИ и будет направлен на доработку.

Статус сентябрь 2017 г.

По результатам работы КСИИ российским законодателем была принята предложенная рабочей группой новая редакция статьи 859 ГК РФ, регламентирующая расторжение договоров банковского счета с клиентами. Согласно данной редакции указанной статьи кредитные организации будут вправе расторгать договоры банковского счета с юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями при отсутствии операций по счетам, в том числе при наличии положительного остатка на них. Согласно прежней редакции для возникновения права на расторжение договора необходимо было также полное отсутствие остатка на счете в течение продолжительного промежутка времени, что делало данную норму по сути нерабочей. Новое регулирование должно положительно отразиться на качестве клиентской базы, позволит сократить число неактивных брошенных счетов, что в свою очередь создаст более благоприятные условия для соблюдения регуляторных требований (в части противодействия отмыванию доходов, полученных преступным путем и финансированию терроризма и других) и для сокращения неоправданных расходов, связанных с обслуживанием неактивных брошенных счетов.

Вопрос 8. Вопросы возможности доступа иностранных банков к средствам госкомпаний и компаний с государственным участием – вопрос решен.

Банковское сообщество озабочено текущими предложениями по разработке критериев отбора банков, уполномоченных принимать депозиты подконтрольных государству компаний. Введение дополнительных ограничений на обслуживание клиентов со стороны Правительства Российской Федерации, которые, как предполагается, повредят банкам, не имеющим государства в составе акционеров, является существенным ухудшением делового климата в секторе. Принятие подобных предложений будет влиять на оценку перспектив бизнеса всех иностранных компаний в России, поскольку такая ситуация является примером нерыночных мер воздействия на конкурентную среду.

Ситуация в российской экономике ухудшилась за последние кварталы: наблюдается повышенная волатильность валютных курсов и ускоренный рост потребительских цен, а динамика ВВП находится в отрицательной зоне. В этой ситуации все предприятия и организации повышают эффективности использования своих ресурсов. Видимо, именно этим и обусловлено активно обсуждаемое в настоящее время предложение по разработке критериев отбора банков, уполномоченных принимать депозиты подконтрольных государству компаний. Это предложение вызывает озабоченность у участников банковского сектора по двум причинам:

1. подавляющее большинство российских кредитных организаций являются участниками системы страхования вкладов, что подтверждает их надежность и удовлетворение регулятивным требованиям. По данным регуляторов сектора – Банка России и Агентства по страхованию вкладов, – число кредитных организаций с иностранным участием, вклады физических лиц в которых застрахованы, составляет 52, притом, что всего в России работает 72 кредитных организации с иностранным участием, имеющих право на осуществление банковских операций. Введение дополнительных ограничений на обслуживание клиентов со стороны Правительства Российской Федерации, которые, как предполагается, повредят банкам, не имеющим государства в составе акционеров, является существенным ухудшением делового климата в секторе. Принятие подобных предложений будет влиять на оценку перспектив бизнеса всех иностранных компаний в России, поскольку такая ситуация является примером нерыночных мер воздействия на конкурентную среду;

2. кризис 2008-2009 года указал на необходимость существенного повышения самостоятельности кредитных организаций в вопросах локального фондирования своих операций. Как следствие, возможности банков осуществлять кредитование на местных рынках связаны с потенциалом привлечения средств, которым этот рынок характеризуется. Для банков с иностранным участием дополнительные ограничения на локальные источники фондирования приведут к снижению объема операций. В настоящее время соотношение средств, предоставленных госкомпаниям и привлеченных от них, в таких кредитных организациях превышает 4:1. Исключение российских дочерних структур международных банков из перечня уполномоченных поставщиков данных услуг окажет существенное влияние на способность международных банков поддерживать российские компании кредитными ресурсами на выгодных условиях, что будет иметь негативный эффект как на кредитные организации, так и на их российских клиентов.

В ответ на запрос Ассоциации Европейского бизнеса на имя первого вице-преьера И Шувалова касательно намерений со стороны Правительства запретить государственным компаниям держать ликвидность в иностранных банках был получен ответ от Министерства финансов, департамент финансовой политики, что требования к кредитным организациям, в которых вправе размещать средства хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для оборонно-промышленного комплекса и безопасности РФ, а также общества, находящиеся под прямым или косвенным контролем, установлены Федеральным законом от 21 июля 2014 года №213-ФЗ. В соответствии с частью 3 статьи 2 213-ФЗ ЦБ размещает на своем сайте перечень кредитных организаций, соответствующих требованиям 213-ФЗ, в который включены дочерние кредитные организации иностранных банков. Данный Федеральный закон не предусматривает ограничений о осуществление финансовых операций с иностранными банками.

Статус 2016:

Постановлением Правительства Российской Федерации от 05.05.2016 № 389 были установлены требования к кредитным организациям, в которых на счетах и вкладах (депозитах) могут быть размещены средства федерального бюджета и бюджета субъектов Российской Федерации, государственных внебюджетных фондов, государственных компаний и государственных корпораций. Самыми существенными являются:

- требования к размеру капитала и
- контроль со стороны Банка России/Российской Федерации или применение мер АСВ по повышению капитализации.

В настоящее время имеется несколько законопроектов и проектов постановлений Правительства, в которых также устанавливаются требования, которым должны соответствовать кредитные организации, для ведения банковских счетов или приема денежных средств во вклады различных категорий хозяйствующих субъектов. Так, одним из проектов постановления Правительства о внесении изменений в положение о проведении конкурса по отбору российских кредитных организаций для открытия счетов региональным оператором, предполагается одним из требований к кредитной организации установить прямой или косвенный контроль Банка России/ Российской Федерации или принятие в отношении кредитной организации мер по повышению капитализации со стороны АСВ.

На 30-ом заседании Консультативного совета по иностранным инвестициям (КСИИ) в России 17.10.2016 был поднят вопрос о пересмотре установленных требований в пользу более рыночных механизмов регулирования, основанных на рисковом рейтинге кредитных организаций. Со стороны Правительства также было высказано предложение об использовании рейтингов по национальной рейтинговой шкале Аналитического Кредитного Рейтингового Агентства (АКРА).

В перечне поручений Председателя Правительства РФ по итогам заседания КСИИ содержится поручение Министерству Финансов РФ до 1 декабря 2016 г. совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти с участием Банка России и представителей банковского сообщества проработать вопрос расширения перечня кредитных организаций, в которых могут быть размещены государственные средства.

Рекомендации:

В виду вышесказанного КСИИ предлагает Министерству финансов РФ организовать обсуждение данного вопроса с представителями банковского сообщества в рамках своей Рабочей группы по Банковскому сектору и финансовым рынкам России. Также просим Министерство финансов РФ сообщить КСИИ контакты лиц, ответственных за проработку данного поручения, для организации взаимодействия.

Рабочая группа КСИИ по развитию банковского сектора и финансовых рынков России контактирует по данной теме с Министерством финансов РФ (Департамент финансовой политики). В 2016 году рабочая группа направила несколько официальных запросов в Минфин с конкретными предложениями о том, что следует изменить в предлагаемых проектах Постановлений и Приказов (КС-2811-16-ол от 28.11.2016 г. и КС-1511-16-дс от 15.11.2016 г.). 2 марта 2017 года рабочая группа направила в Минфин дополнительный запрос о пересмотре требований к структуре собственных средств банка, установленных Постановлением Правительства РФ от 05.05.2016 г. №389, а также о предоставлении разъяснений по текущему законопроекту №1120209-6. Кроме того, рабочая группа намерена организовать совместное совещание по теме: установление дополнительных ограничений к кредитным организациям в России с участием представителей Минфина, Минэкономразвития, ЦБР и иностранных банков.

Статус 2017 г.

Законы, принятые в области регулирования вопросов банковского обслуживания компаний и унитарных предприятий, имеющих стратегическое значение, в том числе размещения принадлежащих им денежных средств устанавливают открытый перечень требований к кредитным организациям. В частности, дополнительные требования могут устанавливаться решением Правительства РФ. Согласно существующему на сегодняшний день проекту соответствующего Постановления Правительства в качестве дополнительных ограничений могут применяться меры, не связанные с экономическими рыночными критериями, в частности, меры политического и иного административного характера. В этой связи в целях обеспечения прозрачности и поддержания конкурентной среды на финансовом рынке предлагается проработать данный вопрос совместно с участниками рынка, в том числе путем обсуждения в рамках соответствующей рабочей группы КСИИ с привлечением представителей государственных органов.

Вопрос 8.1. Таможенные и налоговые банковские гарантии – вопрос решен.

Банковское сообщество выражает свою обеспокоенность по поводу содержания отдельных проектов нормативных актов, устанавливающих новые критерии, в зависимости от которых определяется

максимальная сумма одной банковской гарантии и максимальная сумма всех одновременно действующих банковских гарантий, выданных одним банком либо одной кредитной организацией, для принятия банковских гарантий таможенными органами в целях обеспечения уплаты таможенных пошлин, налогов, а также налоговыми органами в целях обеспечения уплаты налогов, а именно:

1. Проект приказа Минфина России «Об установлении максимальной суммы одной банковской гарантии и максимальной суммы всех одновременно действующих банковских гарантий, выданных одним банком либо одной иной кредитной организацией, для принятия банковских гарантий таможенными органами в целях обеспечения уплаты таможенных пошлин, налогов»;

2. Проект постановления Правительства Российской Федерации «Об установлении максимальной суммы одной банковской гарантии и максимальной суммы всех одновременно действующих банковских гарантий, выданных одним банком, для принятия банковских гарантий налоговыми органами в целях обеспечения уплаты налогов».

Новые критерии существенно сокращают список организаций, которые могут предложить услугу по выдаче банковской гарантии для принятия таможенными и налоговыми органами крупным компаниям и участникам внешнеэкономической деятельности. Резкое сокращение участников рынка, которое, исходя из новых критериев, определяется не столько показателями финансовой устойчивости банковских институтов, сколько решениями государственных органов, может создать предпосылки для концентрации кредитного риска в банковской системе, что создаст дополнительное давление на банки по поддержанию нормативных требований и, как следствие, отразится на условиях предоставления кредитных продуктов для юридических лиц. Снижение конкуренции на рынке банковских гарантий, выдаваемых в пользу налоговых и таможенных органов, может создать предпосылки для искусственного увеличения стоимости таких гарантий, что в свою очередь, приведет к повышению издержек производителей и участников ВЭД.

Рекомендации:

Данный вопрос является крайне важным для организаций финансового рынка, в том числе иностранных организаций. Участники рабочей группы по развитию банковского сектора и финансовых рынков России КСИИ готовы активно участвовать в любых обсуждениях и обмене мнениями по вышеизложенной проблеме, в том числе в форме личных встреч.

Статус 2018г.:

Рабочая группа ведет активный диалог с Министерством Финансов касательно комментариев и дополнений к постановлению Правительства Российской Федерации «о внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 24 июля 2017 г. № 874 «О максимальной сумме одной банковской гарантии и максимальной сумме всех одновременно действующих банковских гарантий, выданных одним банком, для принятия банковских гарантий налоговыми органами в целях обеспечения уплаты налогов». В феврале 2018 года рабочая группа КСИИ направила свои комментарии к данному документу, сейчас в работе находится детальное предложение с изменениями, которое будет в ближайшее время направлено в Минфин. 31 марта 2018 года было выпущено Постановление Правительства №386 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 24 июля 2017 г. № 874 «О максимальной сумме одной банковской гарантии и максимальной сумме всех одновременно действующих банковских гарантий, выданных одним банком, для принятия банковских гарантий налоговыми органами в целях обеспечения уплаты налогов», которое учитывает комментарии рабочей группы. В дальнейшем рабочая группа продолжит работу с Минфином и Минэкономразвития по теме банковских гарантий в пользу таможенных органов, а также по вопросу размещения средств федерального бюджета на банковских вкладах.

В целом изменения, предлагаемые Министерством Финансов, позитивно меняют распределение лимитов между участниками рынка, а также снижают кредитные риски бенефициара (Государства) по таким гарантиям. Как подчеркивалось на встрече ожидается, что данный подход будет отражен в законодательных актах, устанавливающие лимиты/критерии при работе с инструментами, где бенефициаром является государство, а именно: гарантии в обеспечения таможенных платежей, госзакупок, размещения средств Федерального бюджета/Казначейства.

Достижения:

1. Результатом совместной плодотворной работы Министерства Экономического Развития, Министерства Финансов и участников рабочей группы КСИИ по развитию банковского сектора и

финансовых рынков России стало принятие Постановления Правительства от 3 мая 2018г. № 539, в котором основным параметром установления лимита для банковских гарантий, выпущенных в обеспечение уплаты налогов, стал кредитный рейтинг, присвоенный российскими рейтинговыми агентствами.

2. Также принято Постановление Правительства №706 от 20 июня 2018г., определяющее правила взаимодействия кредитных организаций с компаниями, имеющими стратегическое значение для оборонно-промышленного комплекса и безопасности Российской Федерации, согласно которому присвоенный российским рейтинговым агентством кредитный рейтинг упомянут как основной критерий, устанавливая требования к размеру капитала на уровне, необходимом для получения универсальной банковской лицензии.

3. Также Правительством Российской Федерации подготовлены проект Постановления и проект Приказа, использующие вышеуказанные критерии для выпуска банковских гарантий в обеспечение уплаты таможенных сборов, а также для обеспечения заявок и исполнения контрактов.

Намерения:

Участники рабочей группы КСИИ намерены продолжить конструктивную работу с Министерствами для внедрений данного (рейтингового) подхода при работе кредитных организаций с государственными органами.

Вопрос 9. Учетная политика кредитной организации в части размещения депозитов в рамках генерального соглашения - вопрос отложен.

- Счета срочных депозитов: отражение в учете и требования к передаче информации об операции по вкладу в Росфинмониторинг.

Рабочая группа по развитию банковского сектора и финансовых рынков России Консультативного совета по иностранным инвестициям в России (КСИИ) обратилась в Банк России касательно вопроса учетной политики кредитных организаций (далее – Банк) в части размещения депозитов в рамках генерального соглашения.

Проблема

В соответствии с действующей редакцией Положения Банка России от 27 февраля 2017 г. №579-П «О Платежных документах бухгалтерского учета для кредитных организаций и порядке его применения» и текущей учетной политикой Банка, при размещении клиентами- юридическими лицами (далее – Клиент) Банка депозитов в рамках генерального соглашения о порядке совершения депозитных сделок (далее – Генеральное соглашение) «в аналитическом учете ведутся лицевые счета в разрезе вкладчиков по срокам привлечения, размерам процентных ставок, видам валют».

В практическом применении Банка депозиты размещаются на основании заявки-договора вклада (далее - Заявка), полученной от Клиента, согласно подписанному с Клиентом Генеральному соглашению, обуславливающей согласованные с Банком срок, размер процентной ставки, сумму и валюту размещения депозита. Банк открывает новый счет аналитического учета депозитов для каждого вновь размещенного Клиентом депозита, в том числе при размещении краткосрочных депозитов (овернайт). Данный подход существенно увеличивает объем сведений, подаваемых Банком в уполномоченные органы в рамках исполнения требований Положений Банка России 311-П, 562-П и 321-П, а также регуляторные риски в связи с возможным несвоевременным исполнением вышеуказанных положений, а также с предоставлением некорректных сведений.

При этом в соответствии с п.9.1 главы 9 Инструкции Банка России от 30.05.2014 г. №153-И основанием для закрытия счета по вкладу (депозиту) является прекращение договора вклада (депозита), в том числе в случае, установленном абзацем третьим пункта 5.2 ст. 7 Федерального закона N 115-ФЗ. Внесение записи о закрытии соответствующего лицевого счета в Книгу регистрации открытых счетов осуществляется банком в день возникновения нулевого остатка на счете по вкладу (депозиту), если иное не установлено договором вклада (депозита). Практически, для закрытия счета по вкладу должны выполняться два условия: возникновение нулевого остатка на счете по вкладу и прекращение договора вклада.

Вместе с тем по истечению срока вклада и фактического исполнения Заявки Банк не расторгает Генеральное соглашение с Клиентом, но закрывает Заявку, которая фактически является договором на размещение вклада. У Банка возникает обязанность закрытия счета по вкладу в результате закрытия

каждой Заявки, что, при регулярном размещении Клиентом вкладов «овернайт», означает ежедневное открытие и закрытие нового счета второго порядка 42102 (депозиты негосударственных коммерческих организаций на срок до 30 дней).

Статус:

Принимая во внимание практику кредитных организаций, был проведен анализ возможности многоразового использования аналитических счетов для размещения депозитов при условии соблюдения сроков привлечения и видов валют. Анализ показал, что автоматизированные банковские системы могут быть настроены на использование уже открытых счетов для вновь размещаемых депозитов, однако существующая редакция п.9.1 главы 9 Инструкции БР №153-И такой возможности не допускает.

Предложение:

Рабочая группа КСИИ по развитию банковского сектора и финансовых рынков предлагает вынести на рассмотрение Банка России предложение по изменению абзаца второго пункта п.9.1 главы 9 Инструкции БР №153-И в части добавления возможности устанавливать иные условия закрытия счета по депозиту в Генеральном соглашении (в текущей редакции иные условия могут быть установлены только договором вклада).

Текущее состояние:

Рабочая группа КСИИ направила в адрес Банка России письмо (30.01.2018 г) с просьбой высказать позицию Банка России относительно обязанности закрытия счета вклада при истечении срока депозита и возможности использования ранее открытых счетов учета депозитов при условии, что на аналитическом счете не будут одновременно учитываться депозиты с разными сроками привлечения, а также обратилась с просьбой о проведении встречи по данному вопросу. Данный вопрос находится на рассмотрении в Банке России (статус 2018).

Вопрос 10. Изменение в законодательстве об информационной безопасности: Вопросы внедрения в банках с иностранным участием в 2018 г. Стандарта по Аутсорсингу информационной безопасности финансовой системы – вопрос отложен.

Рабочая группа по развитию банковского сектора и финансовых рынков России Консультативного совета по иностранным инвестициям в России (КСИИ) готовит обращение в Банк России касательно разработанного стандарта по аутсорсингу информационной безопасности финансовой системы, который вступает в силу 1 июля 2018 года.

Вопросы:

Неясно применение требований к лицензированию Поставщиков услуг, при условии, что ими являются иностранные организации, а именно:

- a. Требуется ли наличие лицензии в случае, если национальным законодательством страны присутствия данный вид деятельности не требует лицензирования?
- b. Является ли достаточным (т.е. лицензирование в рамках локального законодательства не требуется) наличие профильной международной лицензии у иностранного поставщика услуг? Например, на стр.18 в пункте 6.6 указывается международный стандарт PCI DSS (без указания локального стандарта) как достаточный для возможности аутсорсинга функций обработки данных платёжных карт.

Предложение:

- Считаю оптимальным внести в стандарт положения, предполагающие достаточность наличия у поставщиков услуг, находящихся, зарегистрированных вне территории РФ, сертификатов в рамках Международной сертификации по информационной безопасности, как альтернативу требованиям к лицензированию и регулярной аудиторской проверки. Как минимум, считаем необходимым добавить возможность аутсорсинга функции ИБ в те организации, которые имеют лицензию о соответствии требованиям стандартов серии ISO 27000.

- Также считаем необходимым рассмотреть возможность добавления и других международных стандартов, как достаточных для аутсорсинга соответствующих функций при наличии профильной международной лицензии.

Вопросы:

1. Стандарт предполагает прохождение поставщиком регулярного аудита, однако в случае с иностранной организацией, как будут оцениваться Банком России результаты аудита, который проводится иностранной аудиторской компанией по месту регистрации поставщика услуг?

2. На стр. 17 в разделе 6.6 указано требование о формировании перечня защищаемой информации, передаваемой на обработку, при заключении соглашения с поставщиком.

На практике данное требование невыполнимо. Интерфейсы передачи данных, как и объем самих передаваемых данных, видоизменяется со временем в рамках развития систем. Количество полей в интерфейсе может достигать до 100, а именно документирование полей подразумевается в данном требовании. Трудоёмкость исполнения данного требования растёт в арифметической прогрессии при росте количества интерфейсов.

Предложение:

Считаем необходимым видоизменить данный пункт путём замены слова перечень на «указание типов и групп защищаемой информации...». Слово «перечень» подразумевает формирование детального описания каждого из полей интерфейса. Подобное детальное описание для целей стандарта не является необходимым, т.к. документирование «типов и групп защищаемой информации» достаточно для определения требований, предъявляемых к обеспечению защиты информации.

Вопросы:

3. В стандарте раскрыто только одно направления по аутсорсингу, когда компания самостоятельно выбирает себе поставщика услуг. Существуют также альтернативные варианты взаимодействия, например, когда компания является частью международной группы, и согласно установленной в группе модели взаимодействия, использует глобальные сервисы, и поставщиков, одобренных на глобальном уровне.

В рамках указанной выше модели взаимодействия контроль качества предоставляемого сервиса во многом контролируется самой головной компанией, т.к. в её интересах построение высоко эффективной и безопасной среды в своих подчинённых подразделениях.

Предложение:

Считаем необходимым добавить в стандарт подобную модель взаимодействия.

Вопрос 11. Порядок исчисления штрафов кредитным организациям - Изменения в статье 74 Федерального закона «О Центральном банке РФ».

16 октября 2018г Государственной Дума в первом чтении приняла проект федерального закона № 484811-7 «О внесении изменений в статью 74 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации».

В соответствии с Пояснительной запиской основной целью Законопроекта является повышение эффективности воздействия со стороны Банка России на недобросовестные кредитные организации путем обеспечения соизмеримости штрафа за нарушение требований законодательства РФ, с выгодой, получаемой кредитными организациями от проведения их клиентами сомнительных операций.

Также указано, что реализация Законопроекта позволит обеспечить Банку России в своей надзорной деятельности использование санкций в виде ограничений и запретов в качестве крайних мер. Это должно способствовать снижению оттока клиентов из кредитных организаций, и как следствие, снижению потери ими деловой репутации.

Рабочая группа выражает свое сомнение в обоснованности подхода по повышению размера штрафа для любых правонарушений, и мы считаем, что повышение ответственности кредитных организаций целесообразно производить сегментировано в сфере ПОД/ФТ и так чтобы ответственность соответствовала тяжести совершенного правонарушения. (для справки: сейчас размер штрафа составляет 0,1% от минимального капитала, предлагается ввести 0,1% от общего уставного капитала за ЛЮБЫЕ правонарушения. Увеличение для крупных банков в сто раз – речь идет о сотнях миллионов рублей (несколько миллионов евро).

При этом мы полагаем, что данный Законопроект нуждается в существенной доработке в целях дифференциации предлагаемых мер.

В этих целях Рабочая группа предлагает сохранить неизменными действующие положения статьи 74 Федерального закона от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации», но включить в нее отдельную часть по регулированию применения мер ответственности к кредитным организациям за серьезные нарушения в сфере ПОД/ФТ.

1 мая 2019 г вступили в силу изменения в статью 74 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации». Не все рекомендации рабочей группы были включены в финальную редакцию.

В сентябре 2019 г рабочая группа подготовила проект письма в ЦБ РФ с целью внесения изменений в около законные документы и статьи, а также обращением, учитывая недостаточную правовую оснащенность кредитных организаций в противодействии проведению клиентами сомнительных операций, рассмотреть возможность применения мер ответственности, предусмотренных новой редакцией ст. 74 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», в разрезе выше минимально установленных пределов, на период до внесения соответствующих изменений в действующее законодательство.

Вопрос 12. Совершенствование законодательства в аспекте ПОД/ФТ – Молдавская схема.

26 сентября 2018 года вступило в силу законодательство о системах антифрод-мониторинга и блокировке несанкционированных переводов денежных средств - так называемый анти-фрод - (Федеральный закон от 27.06.2018 № 167-ФЗ, внесший изменения в Федеральный закон «О национальной платежной системе»). В процессе его реализации кредитными организациями была выявлена необходимость дальнейшего совершенствования соответствующего регулирования.

Рабочая группа разработала конкретные предложения по совершенствованию регулирования в сфере противодействия мошенничеству при переводах денежных средств с целью внедрения эффективных механизмов снижения объемов такого мошенничества.

Некоторые из них:

1. Определение возможности кредитных организаций по установлению собственного перечня признаков несанкционированных переводов денежных средств. В том числе устанавливать различные модели для физических и юридических лиц. Это позволит кредитным организациям более гибко выстраивать систему противодействия мошенническим транзакциям. Текущее регулирование такого права не дает, что может при наличии специального законодательства в соответствующей сфере стать основанием для оспаривания действий кредитных организаций.

2. Для физических лиц не уточнен порядок действий банков при использовании платежных карт.

3. Не разработана возможность для банков получать предварительное согласие клиента на проведение платежа со счета юридического лица, если данное согласие получено через специальные защищенные каналы связи, например, внутренние системы авторизации без использования интерфейса ДБО (host-to-host).

Рабочая группа заинтересована в дальнейшем плодотворном сотрудничестве с Банком России в целях создания эффективных механизмов снижения объемов мошенничества при переводах денежных средств, в защите интересов вкладчиков.

Статус 2019/2020гг.:

РГ выражает свою озабоченность сохранением количества проводимых кредитными организациями сомнительных операций клиентов. Такая ситуация связана с отсутствием у банков достаточных правовых оснований к отказу в выполнении распоряжения клиента или приостановлению операции даже в случае наличия подозрений, что операция совершается в целях отмывания доходов или финансирования терроризма (далее ОД/ФТ).

Одним из видов, указанных выше сомнительных операций являются операции по исполнительным документам, в соответствии с которыми со счета клиента могут списываться и выводиться, в том числе за пределы Российской Федерации, денежные средства (так называемая «молдавская схема»). Правовые основания к отказу в проведении таких операций у кредитных организаций отсутствуют, а сами операции подчиняются Федеральному закону от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» (далее – Закон № 229-ФЗ).

ЦБ в своем письме от 11.12.2019 №011-12-4/9325 в ответ на обращение рабочей группы обозначил данный вопрос как многофакторный, требующий масштабных изменений законодательства.

10 марта 2020 г Рабочая Группа направила запрос в Государственную Думу РФ на имя председателя Комитета по финансовому рынку Аксакова А.Г., выразив свою озабоченность сохранением количества проводимых кредитными организациями сомнительных операций клиентов и отсутствием у банков достаточных правовых оснований к отказу в выполнении распоряжения клиента или приостановлению операции даже в случае наличия подозрений, что операция совершается в целях отмывания доходов или финансирования терроризма.

РГ считает, что доступный банкам инструментарий противодействия ОД/ФТ и вовлечения банков в проведение сомнительных операций продолжает сужаться. Банковское сообщество продолжительное время ожидает урегулирования данных вопросов. Банк России со своей стороны выражает понимание указанных проблем и сообщает о работе над их урегулированием на межведомственных площадках, в том числе с участием Минфина России, ФССП России, Росфинмониторинга и Верховного Суда. Устранение правовых пробелов требует внесения комплексных изменений в действующее законодательство, согласованных заинтересованными ведомствами и участниками рынка.

РГ обратилась в ГД с просьбой о содействии в активизации межведомственного взаимодействия с целью формирования согласованных правовых подходов и создания механизмов, способствующих снижению числа и объемов сомнительных операций.

Вопрос 13. Риски, связанные с осуществлением российскими кредитными и финансовыми организациями функций налогового агента, вопросы применения льготного налогообложения и определения фактического права на доход иностранной организации.

В настоящее время Налоговый кодекс РФ ограничивает возможности Банка-депозитария по запросу дополнительной информации у клиентов, когда есть сомнение о возможности применения налоговых льгот.

Рабочая группа считает целесообразным внести дополнения в Налоговый кодекс РФ в целях устранения неопределенности в отношении права налогового агента запрашивать дополнительную информацию у клиента о конечных бенефициарах доходов.

Предложенные изменения расширяют возможности депозитария по получению дополнительной информации. Клиенты не смогут отказать Банку-депозитарию в предоставлении информации на основании того, что Налоговый кодекс РФ не предусматривает такой возможности.

Дополнительная информация позволит более точно сделать вывод о возможности применения налоговых льгот, предусмотренных договорами об избежании двойного налогообложения.

Налоговое законодательство накладывает обязательства на российские организации, перечисляющие доходы в пользу иностранных организаций, подтверждать наличие у таких иностранных организаций «фактического права на доход» (ФПД). В случае отсутствия у получателя дохода ФПД к доходам не применяются налоговые льготы, предусмотренные международными соглашениями об избежании двойного налогообложения. Между тем, законодательство (ст.7 НК РФ) не устанавливает закрытый перечень критериев, которые должны быть выполнены иностранной организацией, чтобы признать ее организацией, имеющей ФПД, что приводит к возникновению у российских организаций – налоговых агентов налоговых рисков. В частности, если налоговый агент примет некорректное решение в отношении наличия у иностранной организации ФПД, налоговые органы потребуют от налогового агента уплатить в бюджет РФ за свой счет суммы налога, не удержанного налоговым агентом.

Необходимо дополнить п.2 ст.7 НК РФ исчерпывающим перечнем критериев, которым должно соответствовать лицо, которое может быть признано лицом, имеющим фактическое право на доход. Также включить в п.2 ст.7 НК РФ фразу, что налоговые агенты определяют наличие у контрагента фактического права на доход на основании порядка, разработанного Минфином России.

Устранение неопределенности снизит вероятность споров с налоговыми органами в связи с исполнением функции налогового агента.

Рабочая группа направила письменное обращение в Минфин 8 августа 2019 г. и проект изменений в НК РФ, направленный на совершенствование механизма определения налоговым агентом фактического права на доход иностранной организации. Ответ от Минфина от 27.08.2019 №03-08-05/65594 о том, что рекомендации РГ находятся на рассмотрении налогового департамента

Для снижения рисков налогового агента группой были предложены следующие варианты поправок в НК РФ.

1. Предлагаем сократить максимальный срок возможного проведения налоговым органом контрольных мероприятий в отношении сумм, выплаченных иностранным организациям, с 3 лет до 6 мес., в течение которых налоговый агент сможет получить гарантийное обеспечение от клиента – иностранной организации на сумму потенциального налогового риска в отношении таких выплат. Гарантийное обеспечение может быть предоставлено, в т.ч. в виде гарантийного депозита, гарантии на срок проведения контрольных мероприятий.

Как обсуждалось на встрече, к сожалению, у налоговых органов на данный момент не хватает ресурсов, чтобы в таком объеме проводить соответствующие мероприятия в такие сроки. Они напрямую говорят про это.

Или

2. Предлагаем ограничить право депозитариев/кредитных организаций при исполнении ими функции налогового агента применением только стандартных ставок налога на доходы, подлежащие обложению налогом у источника выплаты. В случае если бенефициарный владелец дохода (в т.ч. прямой клиент депозитария или клиент иностранного номинального держателя) претендует на пониженную (льготную) ставку налога, решение об ее применении, по нашему мнению, должно приниматься уполномоченным налоговым органом в рамках определенной и четкой по срокам и составу документов процедуры возврата налога. При этом налоговый агент может выступать посредником между налоговым органом и иностранной организацией и содействовать сбору и предоставлению необходимых для проверки документов.

Одновременно хотим отметить, что если процент возврата будет такой же низкий как сейчас, это снизит общую инвестиционную привлекательность России, что в текущих условиях нельзя допускать и т.д.

Или

3. 3 вариант, предусматривающий, что все-таки будут выпущены разъяснения / утверждена стандартная форма сертификации права на применение пониженных ставок по соглашениям об избежании двойного налогообложения, при выполнении которых налоговый агент будет освобождаться от ответственности. Данный вариант в совокупности с предложением о каких-то гарантийных механизмах или введении порядка сбора налога с иностранца (если, например, окажется, что иностранец дал неверные заверения) может быть наиболее реализуемым и приемлемым для всех сторон.

Также 3 августа 2020 г рабочая группа направила предложения по решению вопроса в Минфин и ФНС России и обратилась с просьбой о проведении рабочей встречи по обсуждению предложений рабочей группы. Запланирована встреча с ответственными отделами ФНС и представителями рабочей группы КСИИ и ассоциации НФА на 15 сентября 2020 года.

По мнению КСИИ, дополнительные меры в области налогового администрирования могут одновременно проводиться во всех следующих направлениях:

- уточнение порядка применения концепции лица, имеющего фактическое право на доход, для целей российского налогообложения, унификация перечня критериев, свидетельствующих о наличии или отсутствии фактического права на доход, разработка единого шаблона подтверждения и установление единого перечня подтверждающих документов;

- внедрение в НК РФ механизма сбора налогов с доходов от источников в России и наложения налоговых санкций непосредственно на иностранных инвесторов, если после удержания налога депозитарием как налоговым агентом на основании подтверждений от иностранного инвестора налоговыми органами будет оспорено применение пониженных ставок налогообложения в отношении соответствующих доходов;

- освобождение российских депозитариев от налоговой ответственности за исполнение ими обязательств налоговых агентов при выплате доходов по ценным бумагам российских эмитентов, учитываемым депозитариями на счетах депо владельцев.

Внесение предлагаемых изменений позволит:

- повысить прозрачность и ясность применимых правил налогообложения и, соответственно, положительным образом повлиять на привлекательность инвестиций в российскую экономику для иностранных инвесторов, при сохранении возможности обеспечить собираемость налогов с соответствующих доходов в российский бюджет;

- устранить риски прекращения деятельности российских депозитариев в случае взыскания с них существенных сумм налогов с доходов, перечисляемых ими в пользу иностранных инвесторов, при сохранении возможности обеспечить собираемость налогов с соответствующих доходов в российский бюджет;

- сократить трудозатраты налоговых органов в связи с проведением проверок добросовестных налогоплательщиков;

- исключить ситуации, когда административные затраты депозитариев на сбор и анализ документального подтверждения прав иностранных инвесторов на применение пониженных налоговых ставок по соответствующим соглашениям превышают размер дохода в виде депозитарного вознаграждения и т.д.

Данную тему предложено вынести от рабочей группы на обсуждение на Исполнительном Комитете КСИИ в сентябре 2020 г.

Статус 2021г.:

На Исполнительном Комитете КСИИ в 2020 году рабочая группа по развитию банковского сектора и финансовых рынков поднимала вопрос о необходимости пересмотра отдельных налоговых правил в части исполнения российскими депозитариями функций налогового агента при выплате доходов по ценным бумагам российских эмитентов. По инициативе Министра была создана Межведомственная рабочая группа по вопросам налогообложения имущества организаций и деятельности инвесторов на территории Российской Федерации при участии Министерства финансов и Федеральной налоговой службы.

В четвертом квартале 2020 года ФНС и КСИИ провели успешную совместную работу по разработке единой формы подтверждения фактического права на доход. Применение данной формы позволит устранить часть неясностей в применении налоговых правил и установить единый стандарт на рынке ценных бумаг. Однако использование только единой формы подтверждения без пересмотра ответственности иностранных инвесторов может иметь негативный эффект на рынок.

Следующим шагом в успешном разрешении вопроса, на наш взгляд, является пересмотр отдельных положений законодательства в части ответственности инвесторов в связи с применением налога у источника к выплатам по ценным бумагам. Мы считаем, что важно распределить ответственность между депозитариями и иностранными инвесторами. В настоящее время ответственность за корректность применения налоговой ставки с учетом информации, предоставленной инвестором, полностью лежит на депозитарии. Рабочая группа КСИИ предлагает рассмотреть возможность введения требования об обязательном обеспечении налоговых обязательств иностранных инвесторов перед налоговым органом или налоговым агентом в виде поручительства или банковской гарантии.

Рабочая группа КСИИ видит перспективы решения данного вопроса в активном диалоге с участием представителей Министерства экономического развития, ФНС, Министерства финансов и представителей рабочей группы КСИИ с целью выработки совместных решений по вопросу исполнения российскими депозитариями функций налогового агента. Предлагается активно использовать предложенный МинЭкономРазвития формат межведомственной рабочей группы.

Вопрос 14. Иностранная платежная система, поставщик платежного приложения - изменения в законе «О Национальной платежной системе» - вопрос решен.

Рабочая группа подготовила и направила через НПС следующие замечания к законопроекту № 603192-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «О национальной платежной системе» (далее – Законопроект).

Пункт а части 3 статьи 1 Законопроекта предусматривает включение в статью 8 Федерального закона от 27.06.2011 № 161-ФЗ «О национальной платежной системе» (далее – Закон) части 1.1., устанавливающей возможность приема к исполнению распоряжений с кодированием реквизитов перевода.

Согласно части 1 статьи 8 Закона распоряжение клиента должно содержать информацию, позволяющую осуществить перевод денежных средств в рамках применяемых форм безналичных расчетов (далее - реквизиты перевода). Учитывая данное положение, в части предлагаемого изменения остается не ясным могут ли быть представлены в виде кода отдельные реквизиты перевода или же отдельное распоряжение клиента на перевод денежных средств.

Одновременно в случае включения в статью 8 Закона части 1.1., предусматривающей прием к исполнению распоряжений с кодированием реквизитов перевода, потребуется внесение изменений в соответствующей части в Положение о правилах осуществления перевода денежных средств, утвержденное Банком России 19.06.2012 № 383-П, а также в Правила указания информации в реквизитах распоряжений о переводе денежных средств в уплату платежей в бюджетную систему Российской Федерации, утвержденные приказом Минфина России от 12.11.2013 № 107н.

Кроме того, принимая во внимание, что в настоящее время в банках отсутствуют технологии по обработке вышеуказанных распоряжений, дата вступления в силу данной нормы должна быть не ранее, чем через 9 месяцев после официального опубликования закона.

(А) Категория «Платежное приложение» в проекте изменений не раскрыта, что влечет невозможность разграничить ее с категорией «Электронное средство платежа», под которым понимаются системы дистанционного банковского обслуживания.

В результате налагаемые в отношении использования платежных приложений ограничения (запрет доступа к аналогам собственноручной подписи, кодам, паролям и иным сведениям, используемым для удостоверения права клиента распоряжаться денежными средствами) при соответствующем толковании могут быть распространены на электронные средства платежа, что в свою очередь сделает невозможным их применение, которое невозможно без указанного выше доступа.

Таким образом, представляется необходимым уточнить цели нового регулирования (например, распространить его только на какие-то технические решения, приобретаемые у сторонних поставщиков) и соответствующим образом отредактировать текст проекта, чтобы не допустить ситуации невозможности дальнейшего использования систем дистанционного банковского обслуживания (электронных средств платежа).

(Б) На текущий момент резидентам РФ разрешено открытие и использование банковских счетов, открытых за пределами РФ. Предлагаемые поправки устанавливают общий запрет для резидентов в отношении использования платежных услуг, оказываемых иностранными организациями, в том числе кредитными организациями, в которых разрешено открывать счета. Использование систем дистанционного банковского обслуживания (электронных средств платежа) нерезидентами также по сути становится невозможным, так как предполагает необходимость в каждом случае прибегать к услугам посредника – российского оператора, со стороны которого требуется соблюдение ряда весьма обременительных условий.

Одновременно сам иностранный банк, ведущий счета российских клиентов, может быть квалифицирован в качестве иностранной платежной системы, и, как следствие, для того, чтобы иметь возможность оказывать услуги российским клиентам, должен выполнить ряд действий, в том числе составить на русском языке правила платежной системы.

Полагаем, что целью нового регулирования является недопущение продажи и иного распространения банковских услуг с использованием систем дистанционного банковского обслуживания на территории России, а не установление абсолютного запрета на какой-либо доступ резидентов РФ к иностранным банковским услугам. В этой связи считаем целесообразным установить более четкие границы вводимых ограничений и сфокусировать их на публичном распространении банковских услуг на территории РФ.

Рабочая группа направила в ЦБ РФ в департамент национальной платежной системы запрос 27 февраля 2020 г. с просьбой предоставить разъяснения со стороны ЦБ по следующим вопросам: а) Категория «Платежное приложение» - что в ситуации, когда поставщик платежного приложения и оператор по переводу денежных средств (например, банковская организация) совпадают в одном лице, данная категория («Платежное приложение»), а также нормы закона, связанные с ней (в частности, положения статьи 8 ФЗ «О национальной платежной системе» – запрет на предоставление сведений, информационные обязательства и т.д.), не подлежат применению; б) Требования к деятельности иностранного поставщика платежных услуг (статья 9.1 ФЗ «О национальной платежной системе»); в) Требования к функционированию иностранных платежных систем (статья 19.2 ФЗ «О национальной платежной системе»).

В апреле 2020 года Банк России направил комментарии и разъяснения в соответствии с запросом рабочей группы КСИИ, которые будут использоваться банковским сообществом как официальная позиция БР.

Вопрос 15. Критическая информационная инфраструктура. О переходе на преимущественное использование российского программного обеспечения и российского оборудования субъектами критической информационной инфраструктуры (КИИ).

Статус 2020г.:

Участники рабочей группы КСИИ выражают обеспокоенность Проектом указа Президента РФ «о мерах по обеспечению информационной безопасности в экономической сфере при использовании программного обеспечения и оборудования на объектах критической информационной инфраструктуры (КИИ)» и Проекта постановления Правительства РФ «об утверждении требований к программному обеспечению и оборудованию, используемому на объектах критической информационной инфраструктуры и порядка перехода на преимущественное использование российского программного обеспечения и оборудования».

Несмотря на направленность Проектов на повышение информационной безопасности КИИ, реализация их в текущей редакции создает риски масштабных перебоев функционирования объектов КИИ, так как на практике требования Проектов по объективным причинам сложно выполнимы (а в отдельных случаях практически невыполнимы) в части предлагаемых сроков и возможности замещения многих видов иностранного программного обеспечения (ПО) и ИТ-оборудования. По приблизительным оценкам, кредитные организации должны будут разово потратить более 700 млрд руб. на процедуру замещения (с учетом сжатых сроков сумма может еще больше возрасти). Средние сроки замещения с учетом непрерывности деятельности и постоянной транзакционной нагрузкой кредитных организаций составят не менее 3 лет при наличии готовых образцов и 5-7 лет с учетом процессов поиска, выбора, тестирования, доработки, бюджетирования, открытия проекта, заключения договора и прочих необходимых мероприятий.

Помимо этого, механизмы, заложенные в Проектах, негативным образом скажутся на развитии конкуренции на российском рынке ПО и оборудования, а также на стимулах для совершенствования продукции и создания новых образцов. Новые правила приведут к монопольному положению некоторых компаний, стагнации и отставанию отечественного производства ПО и ИТ-оборудования и, как следствие, вынужденной закупке субъектами КИИ некачественных продуктов по завышенным ценам.

В этой связи рабочая группа приняла активное участие в подготовке письменного обращения в рамках Ассоциации банков России на имя Банка России с целью поддержать внесение в них следующих поправок:

- перенести сроки вступления в силу требований Проектов на 4 года (на 01.01.2025 и 01.01.2026 соответственно);
- уточнить область применения Проектов, распространив их положения исключительно на значимые объекты КИИ, относящиеся к первой категории значимости;
- допустить применение ПО собственной разработки кредитных организаций, не включенное в соответствующий реестр;
- разработать меры государственной поддержки российских производителей ПО и оборудования, которые позволили бы им в необходимые сроки удовлетворить спрос на продукцию, а также активно внедрять инновации в производство.
- разработать и утвердить порядок рассмотрения и принятия решений уполномоченным государственным органом заявления кредитной организации о праве использования ПО собственной разработки, легализации ПО и оборудования иностранной разработки, для которых отсутствует российский аналог.

Текущий статус: по результатам письма в ответ на обращение Ассоциации банков России, Банк России сообщил, что планирует направить в правительство РФ предложение по переносу сроков перехода на преимущественное использование российского ПО и оборудования на объектах критической информационной инфраструктуры до 2025 года. Данный вопрос остается актуальным и рабочая группа планирует проведение консультаций с финансовыми ассоциациями для выработки общей позиции.

Статус 2021г.:

В течение 2021 данный вопрос активно прорабатывался различными банковскими сообществами, например, рабочей группой по финансовым технологиям Ассоциации банков «Россия», были организованы совещания экспертного сообщества на площадке Комитета по финансовому рынку ГД РФ

при участии Министерства цифрового развития, МинПромТорга, Банка России и ФСБ. Дочерние структуры иностранных банков являются активными участниками данных дискуссий и поддерживает консолидированную позицию банковского сообщества по данному вопросу. Рабочая группа КСИИ направила в марте 2021 года официальные обращения и предложения в Министерство цифрового развития, Центральный Банк РФ и МинЭкономРазвития и приветствует готовность ведомств к диалогу с банковским сообществом по данному вопросу.

По результатам обсуждения на рабочей группе Ассоциации «Россия» и многочисленных обращений и консультаций с ответственными ФОИВами, Банк России становится активным участником положений законодательства по КИИ в отношении финансовых организаций.

Однако, для банков с иностранным участием остаются нерешенными следующие критически важные вопросы, связанные с невозможностью использования ПО собственной разработки, а также приобретенного ПО российских производителей.

Это связано с двумя причинами:

1. с требованиями к ПО для включения в реестр (исключительные права на ПО должны принадлежать российской организации без преобладающего иностранного участия) и

2. с требованиями к модернизации и гарантийному обслуживанию ПО (оно должно осуществляться «российскими организациями, зарегистрированными как юридические лица в соответствии с законодательством Российской Федерации, являющимися резидентами Российской Федерации» - не очень понятно, что имеется в виду под словом «резидент» в контексте данного регулирования).

В июле 2021 г. были достигнуты важные договоренности в рамках диалога рабочей группы по переходу финансовых организаций на отечественное ПО и оборудование при комитете Госдумы по финансовому рынку с МинЦифры о:

- плавном переходе с иностранного на отечественное ПО (к 1 января 2023 года должны быть утверждены планы перехода банков, в которых будут прописаны сроки завершения действия лицензии или амортизации. Если эти сроки совпадают с 1 января 2023 года, то банки должны будут сразу провести импортозамещение такого ПО и оборудования, если после — то и перейти можно будет позже);

- включение Банка России в процедуру импортозамещения как профильного регулятора для финансового сектора;

- распространение данных требований только на значимые объекты критической информационной инфраструктуры (КИИ). Для других объектов КИИ эти положения будут носить рекомендательный характер.

18 августа 2021 года на площадке Министерства экономического развития состоялась видеоконференция при участии представителей рабочей группы КСИИ, Министерства цифрового развития, Банка России, Министерства экономического развития, ФСБ и МинПромТорга. Представители Министерства цифрового развития подтвердили, что достигнутые договоренности будут отражены в Проекте Постановления Правительства, а также в дополнительных документах: Требованиях к ПО на объектах КИИ и Порядке перехода на преимущественное использование российского ПО.

Рабочая группа КСИИ приветствует достигнутый прогресс, однако, открытым остается вопрос критериев значимости для объектов КИИ и использования дочерними организациями иностранных банков ПО собственной разработки, а также приобретенного ПО российских производителей как отечественного ПО, а не как иностранного.

7. Природные ресурсы и экология

Экологические и другие вопросы.

Вопрос 1. Сброс сточных вод на рельеф местности/водосборную площадь.

В настоящее время в ФЗ-7 нет прямого запрета на сброс сточных вод на водосборную площадь, отменена в ст. 16_1 только плата за данный вид воздействия. В результате природоохранные органы трактуют, что данный вид сброса запрещен. Такая трактовка законодательства поставила в тупик многие предприятия, имеющие в настоящее время очистные сооружения со сбросом на рельеф местности, а это по госстатистике более 40%. В результате компании, которые расположены далеко от водного объекта вынуждены тратить большие деньги на реконструкцию существующих систем водоотведения, прокладывать коллектора на достаточно большие расстояния. При этом нанося больший вред окружающей среде, чем сброс на рельеф.

Водный Кодекс (ВК) РФ (ст.1 п.19) к сточным водам отнесены, в том числе, и дождевые, талые и инфильтрационные воды, сток которых осуществляется со всей водосборной площади предприятий. В результате вступления в силу с 01.01.2016 г. ст.16.1 ФЗ-7 незагрязненные ливневые воды с производственных площадок предприятий (там, где отсутствуют потенциальные источники загрязнения, такие как, жилые модули, офисы, склады) необходимо собрать, очистить и отвести в водный объект. Компании построили буровые площадки в соответствии с согласованной и утвержденной проектной документацией и вынуждены тратить значительные финансовые средства на реконструкцию/строительство систем водоотведения и очистки, прокладывать канализационные трубы до водного объекта в ходе которых оказывать дополнительное воздействие на окружающую среду. В ливневых водах с производственных площадок возможно загрязнение только взвешенными веществами, которые фильтруются (очищаются) через почву. Такие фильтрационные методы очистки при отведении незагрязненного стока на рельеф местности/водосборную площадь широко применяются в странах Евросоюза.

Рекомендации:

- Внести изменения в Водный кодекс (ст.1 п.19). Предлагается внести изменение в определение термина «Сточные воды», а именно внести изменения в формулировку: слова «сток которых осуществляется с водосборной площади» на «сток которых осуществляется с загрязненных производственных участков». Это позволит законодательно закрепить отведение условно чистых, ливневых, талых, инфильтрационных вод с неопасных/производственных территорий на рельеф/водосборную площадь, исключив такие стоки из определения сточных вод.
- Определить законодательно критерии отнесения территорий к «производственным/непроизводственным».
- Законодательно определить/ регламентировать территории/площадки, отведение поверхностных вод с которых на водосборную площадь не требует получения разрешения на сброс.
- Законодательно закрепить возможность повторного использования очищенных поверхностных вод с последующим отведением на водосборную площадь/рельеф местности.

Вопрос 2. Лицензирование деятельности по обращению с отходами для нескольких юр. лиц на одном объекте размещения отходов.

В соответствии с Федеральным законом от 24.06.1998 N 89-ФЗ (ред. от 29.07.2018) «Об отходах производства и потребления» (п.2 ст. 9), индивидуальный предприниматель или юридическое лицо не вправе осуществлять деятельность по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I - IV классов опасности на конкретном объекте обезвреживания отходов и (или) объекте размещения отходов I - IV классов опасности, если на этом объекте уже осуществляется деятельность по обезвреживанию и (или) размещению отходов I - IV классов опасности другим индивидуальным предпринимателем или другим юридическим лицом, имеющими лицензию на указанную деятельность. Разночтения данного требования приводят к тому, что смешиваются понятия «производственного объекта», как места осуществления лицензируемого вида деятельности по обращению с отходами, и понятия «объект размещения отходов» и «объект обезвреживания отходов». Так как часть 2 статьи 9 № 89-ФЗ запрещает всем юридическим лицам осуществлять любые виды деятельности с отходами на объекте в случае, если какое-либо юр.лицо (оператор полигона) уже

осуществляет на нем всего один вид деятельности по обращению с отходами (например, размещение отходов), то предоставить услуги по обезвреживанию отходов на законных основаниях уже невозможно. Таким образом, данная норма закона накладывает необоснованные ограничения на развитие отходо-перерабатывающей промышленности, и не имеет экологического эффекта.

Рекомендации:

- Изложить пункт 2 ст. 9 Федерального закона от 24.06.1998 N 89-ФЗ (ред. от 29.07.2018) "Об отходах производства и потребления" в следующей редакции:
- «2. Индивидуальный предприниматель или юридическое лицо не вправе осуществлять деятельность по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I - IV классов опасности на конкретном объекте обезвреживания отходов и (или) объекте размещения отходов I - IV классов опасности, если на этом объекте уже осуществляется деятельность по обезвреживанию и (или) размещению отходов I - IV классов опасности другим индивидуальным предпринимателем или другим юридическим лицом, имеющими лицензию на указанную деятельность, за исключением случая, предусмотренного в части 3 настоящей статьи».
- дополнить статью 9 Федерального закона от 24.06.1998 № 89 «Об отходах производства и потребления» пунктом 3 в следующей редакции:

«3. Индивидуальный предприниматель или юридическое лицо, осуществляющие деятельность по обезвреживанию и (или) размещению отходов I - IV классов опасности на конкретном объекте обезвреживания отходов и (или) объекте размещения отходов I - IV классов опасности, вправе привлекать для осуществления деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов на указанных объектах других индивидуальных предпринимателей или юридических лиц, имеющих лицензию на указанную деятельность.

Индивидуальный предприниматель или юридическое лицо, осуществляющие деятельность по обезвреживанию и (или) размещению отходов I - IV классов опасности на конкретном объекте обезвреживания отходов и (или) объекте размещения отходов I - IV классов опасности, которые привлекли для осуществления деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов на таких объектах других индивидуальных предпринимателей или юридических лиц, имеющих лицензию на указанную деятельность, несут ответственность за нарушение ими установленных лицензионных требований, а также за нанесенный ими ущерб правам, законным интересам, жизни или здоровью граждан, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, обороне и безопасности государства.».

- Федеральный закон от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»:

Положением о лицензировании конкретного вида деятельности может быть предусмотрена возможность привлечения лицензиатом к осуществлению предусмотренных его лицензией работ, услуг, составляющих лицензируемый вид деятельности, других лицензиатов, имеющих лицензию на указанный вид деятельности. В указанном случае лицензиат, который привлек к осуществлению работ, услуг, составляющих лицензируемый вид деятельности, других лицензиатов, несет ответственность за нарушение такими лицензиатами установленных лицензионных требований, а также за нанесенный ими ущерб правам, законным интересам, жизни или здоровью граждан, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, обороне и безопасности государства.

Вопрос 3. Внесение изменений в работу института расширенной ответственности производителей и импортёров (РОП).

В целях реализации утвержденной Правительством Российской Федерации 28.12.2020 Концепции совершенствования института расширенной ответственности производителей и импортёров товаров и упаковки (далее – Концепция РОП) Министерство природных ресурсов и экологии ведет разработку проекта Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и статью 8 Федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» (далее – законопроект).

Рабочая группа КСИИ согласна с необходимостью совершенствования института РОП в целях создания эффективной системы возврата вторичных материальных ресурсов в хозяйственный оборот в рамках перехода к циркулярной экономике, а также в целях снижения негативного воздействия на окружающую среду.

Однако совершенствование института РОП требует сохранения существующих достижений, принятия сбалансированных решений для неэффективных или отсутствующих элементов системы и отказ от внедрения недостаточно проработанных регуляторных мер.

По мнению компаний-членов КСИИ, законопроект противоречит утвержденной Правительством Концепции РОП и содержит следующие требующие исправления концептуальные недостатки:

- Законопроект не предполагает установления ключевых показателей эффективности и ответственности за достижение (недостижение) экологических целей, поставленных Президентом, включая раздельное накопление отходов и их утилизацию;
- Вводит необоснованную финансовую нагрузку в части взимания экосбора в двойном размере, что в части упаковки может привести к уплате за 200% упаковки, выпущенной на рынок.
- Вместо стимулирования фактической утилизации отходов лишает бизнес возможности консолидироваться для развития инфраструктуры по сбору и утилизации отходов, принуждая субъектов РОП к выбору уплаты экосбора как основной опции исполнения обязанности РОП, при этом создавая непрозрачные условия по расходованию средств экологического сбора.

Рекомендации:

Текущая версия законопроекта помимо ряда эффективных мер по совершенствованию института РОП содержит также значительное количество требующих доработки элементов:

1. Отсутствие ответственных за достижение /недостижение целей по внедрению раздельного накопления отходов и утилизации.

Цель механизма расширенной ответственности производителей: уменьшить количество отходов, попадающих на полигоны (на 50% к 2030 году), увеличить количество переработанных отходов и вовлеченного вторичного сырья в хозяйственный оборот. Для этого необходимо внедрить раздельное накопление и специальный сбор отходов, так как без раздельного накопления отходов (РНО) невозможно извлечь отходы упаковки из потока ТКО (упаковка составляет около ~ 40% от ТКО) и направить их на переработку.

В настоящее время в стране нет ответственных за внедрение РНО и законопроект данную ситуацию не меняет:

- Не предусмотрены целевые показатели по РНО для субъектов РФ, муниципалитетов и регоператоров;
- Нет экономических стимулов для населения сортировать отходы;
- Регоператорам выгоден большой объем ТКО (чем больше ТКО вывезено, тем больше возможно получить по тарифу) и соответственно не выгодно внедрять РНО.

Необходимо:

- Ввести ключевые показатели эффективности по внедрению РНО у губернаторов, муниципалитетов, регоператоров;
- Предусмотреть экономическое стимулирование населения для осуществления РНО;
- Ввести ответственность (Минприроды и / или ППК РЭО) за внедрение РНО
- Ввести целевые показатели по организации раздельного накопления, обработки и утилизации отходов по группам товаров, характеризующие достижение целей РОП.

2. Норматив утилизации и двойной коэффициент экосбора.

Законопроектом предусмотрена самостоятельная реализация ответственности, при этом для упаковки устанавливаются априори невыполнимые нормативы утилизации – 100%. Кроме того, законопроект (пункт 7 статьи 24.5) предусматривает, что при невыполнении нормативов утилизации в расчете

экологического сбора дополнительно используется коэффициент – двойная разница между нормативом утилизации и выполненным объемом утилизации отходов. Текущая редакция означает, что для самостоятельно реализующих РОП в части упаковки при нормативах утилизации 100% расходы могут доходить до оплаты почти 200% объема выпущенной упаковки.

Обращаем внимание, что в Германии субъект РОП финансирует лишь достижение целевых показателей утилизации, устанавливаемых на различных уровнях в зависимости от видов отходов, в составе профессиональной отраслевой ассоциации по выполнению обязанности РОП. При этом расходы на достижение целевых показателей (ни в одной стране они не равны 100%) пропорционально распределяются на весь объем реализованной упаковки (то есть устанавливается платеж с каждой тонны), таким образом, создается впечатление, что бизнес несет ответственность за утилизацию 100%, что не соответствует действительности. В России применяется тот же принцип, но через применение норматива утилизации к тем же 100% объема выпущенной на рынок упаковки или товаров.

Необходимо отказаться от использования двойного коэффициента к нормативу утилизации либо применять его таким образом, чтобы итоговая нагрузка не превышала 100%. Также предлагаем предусмотреть постепенное, а не единовременное повышение норматива утилизации для упаковки.

3. Запрет реализации товаров, сведения о которых отсутствуют в ЕГИС УОИТ.

В предлагаемом законопроекте ЕГИС УОИТ, как и «реестр товаров, товаров в упаковке», становится условием выпуска товаров в обращение. Это положение законопроекта прямо противоречит как Договору о ЕАЭС, так и техническим регламентам ЕАЭС (ТС), в которых такое условие отсутствует.

Законопроект не содержит информации, каким образом будет осуществляться сбор информации в «реестр товаров, товаров в упаковке», не установлен объем информации, подлежащей передаче в указанный реестр, не предусмотрены меры по недопущению дублирования информации существующих реестров, которые могли бы быть использованы для межведомственного обмена информацией. Поскольку согласно текущей версии законопроекта в части упаковки ответственность распространяется на производителей, импортеров абсолютно всех товаров всех товарных групп, выпускающихся на рынок в какой-либо упаковке, все без исключения хозяйствующие субъекты будут обязаны вносить сведения о своей продукции в реестр, а в случае отсутствия таковых сведений нести риски запрета на оборот своей продукции. Таким образом, законопроект предоставляет неограниченные полномочия регулятору по реализации прямого запрета на движение любых товаров на российском рынке.

Ранее производители товаров и ритейл направляли информацию о том, что в предлагаемой конфигурации данная мера создаст риски сбоев в товаропроводящих цепочках. Однако за время обсуждения законопроекта не было представлено конкретики в части реализации предлагаемых положений.

Необходимо определить объем информации, подлежащей передаче в указанный реестр, исключить положения о запрете реализации товаров как дискреционные, а также исключить обязанность маркетплейсов и владельцев агрегаторов подавать сведения о товаре, реализуемом в рамках агентского договора, в ЕГИС УОИТ. В качестве контролирующей меры предусмотреть штрафные санкции, а не запрет реализации товаров.

4. Исключение стимулирования использования вторичного сырья в упаковке.

Из законопроекта исключена норма о применении понижающего коэффициента к объёму ответственности субъектов регулирования в случае использования ими упаковки, содержащей вторичное сырье. При этом Концепция прямо определяет необходимость установления стимулов к увеличению использования вторсырья для производства товаров и возвращения отходов упаковки в оборот. Для этого субъект РОП должен иметь экономическую заинтересованность в приобретении и использовании для производства своих товаров упаковки с возрастающей в ней долей вторичного сырья.

Необходимо сохранить действующую норму по применению понижающего коэффициента в качестве стимула для производителей и импортеров с целью увеличения использования вторичного сырья в товарах и упаковке.

5. Статус профессиональных ассоциаций по выполнению РОП.

Предлагаемая Законопроектом формулировка пункта 8 статьи 24.2 касательно ассоциаций РОП не соответствует положениям Концепции РОП (с. 8), где указывается, что ассоциации РОП создаются «в целях обеспечения самостоятельного выполнения нормативов утилизации».

Необходимо привести положение об ассоциациях в полное соответствие с Концепцией РОП.

Рабочая группа КСИИ по природным ресурсам и экологии обращает внимание на необходимость обеспечения прозрачности разработки законопроекта и привлечения представителей компаний-членов КСИИ для обеспечения учёта их позиции в соответствии с ранее принятыми решениями Исполнительного комитета и Пленарного заседания КСИИ.

Кардинальное изменение правил работы РОП, приводящее к возникновению квазианалогов, является неуместным в нынешней ситуации, когда компании-члены КСИИ поставлены в очень тяжелые условия в связи с пандемией коронавируса, резкими скачками курсов валют и другими обстоятельствами. Кроме этого, важно понимать, что потребуются еще долгое время для восстановления экономики, наверстывания компаниями своих финансовых потерь.

При дальнейшей разработке законопроекта требуется выработка согласованной позиции с учетом мнения компаний-членов КСИИ.

Вопрос 4. Предложения компании Henkel о мерах, направленных на расширение использования вторичных ресурсов в рамках совершенствования системы РОП.

Компания в рамках совершенствования института РОП первично предлагает к обсуждению следующие возможные меры по стимулированию использования вторичных ресурсов:

1. Базовый вариант: «вычитание» вторичного сырья из подлежащего утилизации объёма.

Универсализация (в условиях недостаточного развития инфраструктуры утилизации) правил п. 14 ст. 24.2 федерального закона «Об отходах производства и потребления», разрешающего применять к нормативу утилизации понижающий коэффициент, рассчитываемый как разница между единицей и долей вторичного сырья, использованного при производстве упаковки, – отмена запрета использования коэффициента для производителей и импортёров, уплачивающих экосбор.

Как регулируется сейчас?

«Вычитать» можно, но только если осуществляется самостоятельная утилизация. Плательщикам экосбора «вычитать» нельзя.

Ст. 24.2 федерального закона от 24.06.1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»:

- 14. В случае, если упаковка, подлежащая утилизации, произведена из вторичного сырья, к нормативу утилизации применяется понижающий коэффициент, рассчитываемый как разница между единицей и долей вторичного сырья, использованного при производстве указанной упаковки.
- 15. Положения пунктов 13 и 14 настоящей статьи не распространяются на производителей, импортёров товаров, которые осуществляют уплату экологического сбора в соответствии со статьей 24.5 настоящего Федерального закона.

Мы – технически – предлагаем исключить упоминание пункта 14 в пункте 15, чтобы и плательщики экосбора могли пользоваться льготой.

Отсутствие у плательщиков экосбора права на льготу сейчас подтверждается и информацией Минприроды России от 19 мая 2017 г. «Об актуальных вопросах исполнения «Расширенной» ответственности производителей, импортёров товаров (далее - РОП)».

- В случае, если упаковка товара, подлежащего утилизации, произведена из вторичного сырья, к нормативу утилизации применяется понижающий коэффициент, рассчитываемый как разница между единицей и долей вторичного сырья, использованного при производстве указанной упаковки.
- Понижающий коэффициент применяется в случае самостоятельной утилизации отходов от использования товаров (согласно пункту 15 статьи 24.2 Закона N 89-ФЗ положения о применении понижающего коэффициента не распространяются на производителей, импортёров товаров, которые осуществляют уплату экологического сбора).

2. Альтернативный вариант: понижение ставки на весь подлежащий утилизации объём при использовании доли вторичного сырья.

Введение материальных понижающих «бонусов» к ставкам экосбора при использовании определённого объёма вторичных ресурсов в упаковке:

Такой подход существует в международном опыте: во Франции, система РОП которой управляется национальным оператором Citeo, применяется система бонус/малус при исчислении ставок платы в отношении пластиковой упаковки, в рамках которой предоставляются «бонусные» скидки к ставкам за использование в новой упаковке из ПЭТ (PET), полиэтилена (PE) и полистирола (PS) вторичных ресурсов от переработанной потребительской, промышленной или коммерческой упаковки 19.

Обоснование:

Концепция совершенствования института расширенной ответственности производителей и импортеров товаров и упаковки, утверждённая Заместителем Председателя Правительства России В. А. Абрамченко 28 декабря 2020 года, декларирует основной целью совершенствования института РОП «формирование эффективной государственной модели регулирования, направленной на максимальное возвращение вторичных материальных ресурсов в хозяйственный оборот и минимизацию объемов захоронения отходов потребления», причём использоваться должно максимальное количество вторичных ресурсов, должны быть созданы конкурентные преимущества для их использования.

В результате реализации Концепции предполагается «увеличение объема использования вторичного сырья в производстве продукции и, соответственно, снижение объема использования первичного сырья».

При этом Концепция не содержит достаточных позитивных мер, которые бы стимулировали производителей использовать вторичные ресурсы при производстве упаковки и товаров, на которых распространяется РОП.

Так, предложение установить «обязанность использовать упаковку, созданную с использованием определенной доли вторичного сырья», в случае высокой доли такого сырья и отсутствия экономических стимулов может негативно повлиять на объёмы и себестоимость производства и в итоге сказаться на потребителях. В случае же низкой обязательной доли его эффективность для стимулирования использования вторичных ресурсов также будет ограниченной.

Предложение установить благоприятные требования по приобретению товаров, в том числе упаковки, произведенных с применением вторичного сырья, на госзакупках будет иметь ограниченный эффект на рынок в целом, учитывая преобладание частных покупателей на потребительских рынках.

В связи с этим компания считает целесообразным и предлагает в ходе обсуждения с бизнес-сообществом и проработки «дорожной карты» и последующих изменений законодательства для реализации Концепции предусмотреть предложенные дополнительные экономические меры поддержки использования вторичного сырья, которые могут обеспечить достаточные стимулы для его расширенного использования производителями и эффективное реформирование системы РОП в этой части.

Вопрос 5. Внедрение в регулирование стимулирующих мер по использованию возобновляемых ресурсов в производстве упаковки товаров в рамках механизма РОП.

Концепция РОП предполагает стимулирование использования ВМР в производстве различных видов упаковки для потребительских товаров, в том числе пищевых. Для упаковки пищевых товаров предполагается изменения на ограничения, введенные СанПином и ТР ТС для упаковки ПЭТ, стекла.

При этом технологический процесс производства комбинированной упаковки на основе картона имеет технологические ограничения на использование ВМР: картонная основа не может содержать вторичного сырья, так как её потребительские и защитные свойства в таком случае ухудшаются.

Использование ВМР в комбинированной упаковке на основе картона снижает жесткость упаковки и её барьерные свойства – упаковка может быть повреждена в процессе транспортировки. Кроме того, в таком случае создаются ограничения и на использование асептической упаковки.

Асептическая упаковка используется для ультрапастеризованных продуктов: она позволяет снижать пищевые потери, затраты электроэнергии на охлаждение, а также снижает климатический след товара

19 The 2021 rate for recycling household packaging. The guide: https://bo.citeo.com/sites/default/files/2020-11/20201008-Citeo_Guide_Tarifs_2020_GUIDE-UK.pdf ; The 2021 rate for recycling household packaging. The rate list: https://bo.citeo.com/sites/default/files/2021-02/20210127-Citeo_Rate%20List_Tarif_2021%20anglais.pdf

по всей цепи сбыта, подразумевает возможность сохранения продуктов питания без дополнительного охлаждения в течение года

Использование ВМР в составе картонных слоев асептической упаковки приводит к потере её асептических свойств упаковки.

Рекомендации:

В качестве альтернативы обязательному/рекомендованному использованию ВМР в составе упаковки для комбинированной упаковки продуктов питания на основе картона в рамках механизма РОП предлагается ввести стимулирующие меры на использование:

1. Возобновляемых ресурсов из ответственных источников (FSC-сертифицированная бумага);
2. Полимеров растительного происхождения.

Данные меры стимулирования позволят развивать в Российской Федерации возобновляемую ресурсную базу и развивать производство новых видов полимеров на основе возобновляемых источников сырья.

Вопрос 6. Включение цементных заводов как объектов энергетической утилизации в территориальные схемы обращения с отходами.

Цементная промышленность предлагает уникальную технологию по утилизации отходов при производстве клинкера, которая представляет собой регенерацию энергии - замену части природного топлива (газа, угля) на альтернативное топливо (широкий спектр отходов, в том числе остатки сортировки ТКО). Наличие окислительной атмосферы и высоких температур в зоне сгорания в цементных печах обеспечивает безопасные условия уничтожения отходов. Отличительной особенностью процесса является отсутствие вторичных отходов – зольного остатка, который вступая в химическую реакцию с сырьевой смесью для производства цемента, образует полупродукт - клинкер. Использование отходов в качестве альтернативного топлива и сырьевых материалов на предприятиях цементной индустрии позволяет снизить негативное влияние на окружающую среду, включая сокращение выбросов CO₂ и минимизацию использования природных ресурсов.

Технология утилизации отходов в цементных печах входит в перечень НДТ в России и ЕС. На сегодняшний день в соответствии с иерархией управления отходами вышеуказанная технология является наилучшей доступной альтернативой как захоронению отходов на мусорных полигонах, так и сжиганию их на мусоросжигательных заводах. Цементная индустрия готова в кратчайшие сроки приступить к использованию альтернативного топлива. Важными факторами для этого являются включение цементных заводов в территориальные схемы обращения с отходами и деятельности по утилизации остатков сортировки ТКО в регулируемый вид деятельности.

ФЗ от 27.12.2019 № 450-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в Федеральный закон от 24 июня 1998 года № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» были внесены изменения, в результате которых:

- Определение утилизация было дополнено: «использование твердых коммунальных отходов в качестве возобновляемого источника энергии (вторичных энергетических ресурсов) после извлечения из них полезных компонентов на объектах обработки, соответствующих требованиям, предусмотренным пунктом 3 статьи 10 настоящего Федерального закона (энергетическая утилизация)»;
- «энергетическая утилизация» была добавлена к регулируемым видам деятельности;
- «тариф на энергетическую утилизацию» был добавлен к видам регулируемых тарифов.

Данные положения, исходя из формулировок, должны распространяться на деятельность по утилизации остатков после сортировки ТКО на цементных заводах. В тоже время, есть необходимость в уточнении этой ситуации.

Рекомендации:

1. Рассматривать цементные заводы в качестве полноправных утилизаторов как в рамках реализации расширенной ответственности производителей, так и в рамках энергетической утилизации ТКО;

2. Рекомендовать субъектам федерации включение цементных заводов в качестве объектов энергетической утилизации в территориальные схемы обращения с отходами и осуществление утилизации на цементных заводах остатков сортировки ТКО в качестве приоритета по сравнению с использованием полигонов захоронения ТКО;

3. Включить в программы, направленные на реализацию федерального проекта «Комплексная система обращения с ТКО», мероприятия по стимулированию реализации на цементных заводах инвестиционных проектов по созданию мощностей энергетической утилизации ТКО, включая субсидирование части затрат.;

4. Разработать и внедрить комплекс мер, направленных на повышение качества сортировки ТКО. Предусмотреть меры, направленные на поддержку проектов реконструкции и строительства объектов сортировки ТКО, предусматривающих подготовку отходов, соответствующих требованиям цементных заводов - утилизаторов.

Актуализация нормативной базы в области обращения с отходами

1. В целях полноценной реализации возможностей цементных заводов в качестве утилизаторов в системе РОП и энергетических утилизаторов ТКО, внести изменения в ФЗ «Об отходах производства и потребления» относительно определения «утилизация отходов».

2. Внести в Классификатор видов разрешенного использования земельных участков изменения, учитывающие, что цементные заводы могут совмещать производственную деятельность (код 6.0. по Классификатору видов разрешенного использования земельных участков) с деятельностью по обращению с отходами (код 12.2. Специальная деятельность), например внести в Классификатор новый вид разрешенного использования или добавить подвид разрешенного использования 6.13. «Производственная деятельность, совмещенная с обращением с отходами».

3. Актуализировать Основы ценообразования в области обращения с твёрдыми коммунальными отходами и Правила регулирования тарифов в области обращения с твёрдыми коммунальными отходами, утвержденные постановлением Правительства РФ от 30.05.2016г. № 484, с учетом особенностей энергетической утилизации отходов на цементных заводах.

4. Внести в Правила обращения с ТКО, утвержденные постановлением Правительства РФ от 12.11.2016г. №1156 изменения в части возможности региональным операторам заключать договоры на оказание услуг по утилизации остатков сортировки ТКО с цементными заводами, имеющими соответствующие лицензии на обращение с отходами и включенными в территориальную схему обращения с отходами субъекта РФ.

5. В проекте приказа Минприроды России «Об утверждении Требований при обращении с группами однородных отходов I-V классов опасности», учесть положения «ИТС 6-2015. Информационно-технический справочник по наилучшим доступным технологиям. Производство цемента» при выборе методов утилизации отходов масел и шин.

6. Инициировать разработку отдельного законопроекта о внесении изменений в Федеральный закон «Об экологической экспертизе» (далее по тексту - №174-ФЗ), которым:

- исключить из числа объектов государственной экологической экспертизы федерального уровня (п. 5 ст. 11 №174-ФЗ) проекты технической документации на технологии, включенные в банк данных об отходах и о технологиях утилизации и обезвреживания отходов различных видов, а также на технологии, содержащиеся в информационных справочниках по НДТ;

- исключить из числа объектов государственной экологической экспертизы федерального уровня (п. 5 ст. 11 №174-ФЗ) проекты технической документации на технику, аналог которой уже используется в РФ. Определить уполномоченный орган, критерии, процедуру и документы, подтверждающие аналогичность такой техники;

- внести в №174-ФЗ определения новой техники и новой технологии.

Эти изменения позволят избежать неправильных толкований закона, избыточных обязанностей и дополнительных расходов для предпринимателей и организаций, нацеленных на инвестирование в проекты по утилизации отходов, но сохранят необходимые меры для предупреждения негативных воздействий хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду.

Вопрос 7. Корректировка Правил холодного водоснабжения и водоотведения, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 29 июля 2013 г. №644 «Об утверждении Правил холодного водоснабжения и водоотведения и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».

Участились случаи судебных споров относительно взыскания организациями ВКХ со своих абонентов платы за негативное воздействие на работу ЦСВ. Споры связаны с несовершенством формулировок перечня веществ, запрещенных к сбросу в ЦСВ, содержащегося в приложении № 4 к Правилам. Суммы платы за негативное воздействие на ЦСВ могут достигать нескольких десятков миллионов рублей для одного абонента. Неопределенность формулировок приложения № 4 к Правилам частично была устранена Постановлением Правительства от 22.05.2020 № 728, однако риск необоснованного взыскания с абонентов платы за негативное воздействие на работу ЦСВ ввиду несовершенства законодательства сохраняется.

В целях совершенствования правового регулирования по вопросу признания веществ запрещенными к сбросу в ЦСВ и предотвращения неоправданно высокой финансовой нагрузки на абонентов ЦСВ предлагаем уточнить норму пункта 4 приложения № 4 к Правилам, устранив тем самым возможность его чрезмерно широкого толкования.

Рекомендации:

В приложении № 4 Правил холодного водоснабжения и водоотведения, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 29 июля 2013 г. №644 «Об утверждении Правил холодного водоснабжения и водоотведения и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации»:

1. В пункте 4 слова «вещества, сброс которых в водные объекты запрещен (за исключением веществ по перечню, приведенному в приложении № 5)» заменить словами «загрязняющие вещества, включенные в перечень, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 июля 2015 г. № 1316-р, сброс которых в водные объекты запрещен (за исключением веществ по перечням, приведенным в приложениях №4(1) и №5 к указанным в настоящем пункте Правилам)»

2. Дополнить примечанием в следующей редакции:

«Примечание.

В случае если в отношении веществ, указанных в пунктах 1, 3, 4 настоящего перечня (за исключением веществ по перечню согласно приложению № 4(1)), установлены нормативы содержания их в питьевой воде централизованных систем водоснабжения, сброс соответствующих веществ в централизованные системы водоотведения является запрещенным только при условии превышения указанных нормативов».

Вопрос 8. Категорирование объектов НВОС

В текущей версии российских критериев, которые в основном, основаны на тех же принципах, что и Директива Европейского Парламента и Совета Европейского Союза 2010/75/ЕС от 24 ноября 2010 года «О промышленных выбросах (о комплексном предотвращении загрязнения и контроле над ним), допущена ошибка, связанная с неправильным переводом с английского: вместо отнесенных Директивой к 1-ой категории видов деятельности «Refining of mineral oil and gas» (т.е. переработка нефти и газа), в российском варианте категорирования указаны объекты «по добыче сырой нефти и (или) природного газа, включая переработку природного газа». Разница в механизмах и уровне воздействия правильно организованной штатной деятельности на объекте добычи нефтеуглеводородов и на предприятии по переработке нефти весьма существенная, воздействие объекта добычи (буровая площадка, подготовка для транспортировки углеводородов и внутрипромысловая транспортировка) на ОС существенно меньше по сравнению с воздействием завода по переработке нефти и газа.

В европейском законодательстве деятельность по добыче сырой нефти и (или) природного газа, включая переработку природного газа, не рассматривается как особо опасная для окружающей среды и соответственно в Приложении 1 к Директиве не указана.

Поэтому, при формировании критериев отнесения объектов НВОС к 1-ой категории следует учесть действующую редакцию Директивы ЕС, а объекты по добыче и подготовке сырой нефти и (или) природного газа отнести ко 2-ой категории и сделать соответствующее дополнение в п.2 ПП №2398.

Также большинство промышленных инсинераторов, используемых на производственных объектах, предназначенных для обезвреживания отходов III-V классов опасности, так как к III классу опасности относятся распространённые на производствах масляные и топливные фильтры, ветошь, отработанные масла, и т.д., основным способом обращения с которыми является термическое обезвреживание.

При этом, обезвреживание отходов 3-го класса (например, топливных фильтров) стационарным инсинератором отнесет любой объект к 1-ой категории. А если те же фильтры обезвреживать мобильной установкой, то в этом случае объект становится объектом 2-ой категории. При этом системы очистки выбросов на стационарных установках более совершенны, чем на мобильных.

В европейском законодательстве к опасным НВОС отнесены только установки для термического обезвреживания отходов (инсинераторы) с производительностью, превышающей 10 тонн в день, в то время как в российском - любое количество сжигаемых отходов, отнесенных, например, к III классу опасности.

Объекты размещения отходов как правило предназначены для размещения отходов различных классов. Например, закачка отходов, осуществляемая в изолированные пласты лицензионных участков недр включает в себя отходы III-V классов опасности, из которых подавляющее большинство (99%) приходится на отходы IV класса опасности. Однако, так как существующая редакция ПП не уточняет, к какому конкретно классу опасности относится устанавливаемый порог в 500 тонн в год и более, то на практике любой объект размещения отходов мощностью 500 тонн в год и более будет отнесен к объектам первой категории, при условии, что он принимает любые даже незначительные объемы отходов III класса, и независимо от того, какой объем отходов III класса опасности на нем размещается.

Отнесение к I-ой категории объектов захоронения отходов производства и потребления IV и V классов опасности, без учета способа захоронения, приводит к тому, что, например, объекты, на которых есть установки по закачке хозяйственно-бытовых стоков в глубокие изолированные пласты участков недр будут отнесены к 1-ой категории, в то время как при сбросе тех же сточных вод в водный объект они будут относиться к 3-й категории.

Рекомендации:

Внести следующие изменения в Постановление Правительства №2398 от 31 декабря 2020 г. «Об утверждении критериев отнесения объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, к объектам I, II, III и IV категории»:

- Исключить объекты по добыче нефти и газа из объектов НВОС, относящихся к 1-ой категории. Установить, что такие объекты относятся ко 2-ой категории.
- Исключить объекты утилизации, обезвреживания отходов I – III класса опасности с применением термических способов с применением оборудования и (или) установок (за исключением мобильных установок), а также объектов размещения отходов I и(или) II классов опасности, с мощностью менее 10 т/день из объектов НВОС, относящихся к 1-ой категории. Установить, что такие объекты относятся ко 2-ой категории.
- Установить, что объекты захоронения жидких, пульпообразных и разжиженных отходов в пласты-коллекторы, глубокие изолированные пласты лицензированных участков недр принадлежат к объектам НВОС, относящимся ко 2-ой категории.

Вопрос 9. Внесение изменений, определение критериев и устранение фактических ошибок в Приказе Минприроды №154 от 18.04.2018.

Приказ не отражает фактический объем загрязняющих веществ, которые поступают в окружающую среду по результатам производственной деятельности и содержит ряд предприятий выбросов всего 0,01% от общего объема негативного воздействия на окружающую среду в России.

Рекомендации:

Следует устранить уже выявленные ошибки, допущенные при формировании перечня и повлекшие необоснованное включение в него предприятий пищевой промышленности - исключить из перечня, утвержденного Приказом Минприроды России от 18.04.2018 г. № 154 пункт 258 (код объекта № 45-0177-001418-П).

Необходимо раскрыть алгоритм включения производственных площадок в перечень с целью проверки обоснованности включения того или иного предприятия в перечень и провести с экспертным сообществом обсуждения упомянутого алгоритма на предмет его оптимизации.

Вопрос 10. Устранение запретительных барьеров на использование вторичного пластикового сырья в упаковке пищевой продукции.

Следует устранить запретительные барьеры на использование вторичного пластикового сырья в упаковке, предназначенной для пищевой продукции. Согласно ГОСТ 32686-2014, запрещено использовать вторсырье при производстве преформ для пластиковых бутылок, что ограничивает развитие проектов по увеличению переработки пластиковых отходов и их вторичному использованию.

Рекомендации:

Внести поправки в ГОСТ/Техрегламент, позволяющие использовать вторичные пластиковые гранулы при производстве пищевой упаковки.

Вопрос 11. Порядок получения комплексного разрешения.

Утвержденная процедура получения КЭР (в том числе, с недавно принятыми к ней изменениями), представляется существенно затянутой по срокам, громоздкой и трудно выполнимой на практике. Получение КЭР по предлагаемой процедуре занимает от 4 до 8 месяцев (в случае необходимости повторной подачи документов).

В случае получения отрицательного заключения при первой подаче заявки на получение разрешения (включая доработанную заявку) объект остается на 4 месяца без разрешительных документов (это срок рассмотрения второй подачи заявки), либо на этот срок отодвигается ввод в эксплуатацию построенного объекта, что приводит к финансовым убыткам и упущенной прибыли.

Процедура выдачи КЭР территориальными органами Росприроднадзора, очевидно задуманная по принципу одного окна, фактически осуществляется с участием нескольких ФОИВ и/или их территориальных органов: МПР, Минпромторга, территориальных органов Роспотребнадзора, Росводресурсов, а также ФАР или его территориального органа и органов исполнительной власти субъектов РФ. При этом, ФАР и Роспотребнадзор имеют свои системы нормирования негативного воздействия на компоненты окружающей среды с точки зрения здоровья человека и охраны рыбных запасов, и свои требования к составу материалов нормирования, отличные от действующих требований РПН. Перечисленные шесть согласований, которые должны быть получены в рамках процедуры выдачи КЭР, и существенно затягивающие ее сроки, являются избыточными и дублирующими, либо невыполнимыми.

Например, предлагаемая процедура получения КЭР, создает конфликт права, противопоставляя экологические требования санитарным, заложником которого становится природопользователь, который не сможет получить требуемое по законодательству экологическое разрешение. Дополнительно отмечаем, что предлагаемое изменение в части необходимости согласования с органами Роспотребнадзора не только нормативов допустимых выбросов еще и нормативов сброса, является новым требованием, не предусмотренным действующим законодательством и накладывающим дополнительные обязательства на бизнес. Соответствующие регламенты у органов Роспотребнадзора также отсутствуют. Таким образом, согласование материалов заявки на получение КЭР с органами Роспотребнадзора также является излишним и в ряде случаев невыполнимым требованием.

Таким образом, наблюдается явное дублирование согласований, представляемых органами исполнительной власти в рамках рассмотрения заявки на получение КЭР, направляемых им Росприроднадзором с использованием государственной информационной системы промышленности, и согласований от тех же органов, которые получает сам природопользователь в рамках прохождения государственной экологической экспертизы или отдельно, необходимых изначально для подачи в Росприроднадзор заявки на КЭР.

Предложение:

Исключить подпункт б) пункта 10 «Правил рассмотрения заявок на получение комплексных экологических разрешений, выдачи, переоформления, пересмотра, отзыва комплексных экологических разрешений и внесения изменений в них», утвержденных Постановлением правительства № 143 от 13

февраля 2019 г. и внести корреспондирующие изменения в пункт 3 статьи 31.1 Федерального закона «Об охране окружающей среды»:

1. Заявка на получение КЭР должна согласовываться территориальными органами Роспотребнадзора самостоятельно, на основании пакета документов, включающего:

- a. саму заявку, оформленную в соответствии с установленными требованиями;
- b. информации о прохождении проектной документацией государственной экологической экспертизы с указанием реквизитов ее заключения;
- c. согласования Минпромторгом технологических нормативов объекта НВОС, в случае, если они не входили в состав проектной документации, прошедшей ГЭЭ.

2. При данной предлагаемой схеме, процедура получения КЭР становится выполнимой, сроки рассмотрения территориальными органами Росприроднадзора материалов обоснования разрешения снижаются до 30 рабочих дней, что достигается за счет исключения этапов двойных согласований с различными органами исполнительной власти.

Вопрос 12. Необходимость принятия законодательства, регулирующего особенности труда работников, направляемых временно работодателем, не являющимся частным агентством занятости, к другим юридическим лицам по договору о предоставлении труда работников (персонала)».

Федеральным законом «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» №116-ФЗ от 05.05.2014 г. (далее – Закон №116-ФЗ), вступившим в силу 01.01.2016г., введен запрет на использование заемного труда и ограничено использование договоров о предоставлении труда работников (персонала) в Российской Федерации.

После вступления в силу Закона №116-ФЗ возможность предоставления труда работников, т.е. направления временно работодателем своих работников с их согласия к принимающей стороне стала доступна лишь частным агентствами занятости (ЧАЗам). В соответствии с Законом №116-ФЗ, иные организации, не являющиеся ЧАЗами, вправе в отдельных случаях направлять работников к третьим лицам на условиях и в порядке, которые установлены федеральным законом.

Для ликвидации существующего пробела в законодательстве Министерством экономического развития РФ были разработаны два законопроекта, направленные на регуляцию особенностей труда работников, направляемых временно работодателем, не являющимся частным агентством занятости, к другим юридическим лицам по договору о предоставлении труда работников (ФЗ «О внесении изменения в главу 53.1 Трудового кодекса Российской Федерации в части регулирования труда работников, направляемых временно работодателем по договору о предоставлении труда работников (персонала)» и ФЗ «О внесении изменения в статью 18.1 Закона Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации» в связи с принятием Федерального закона «О внесении изменения в главу 53.1 Трудового кодекса Российской Федерации в части регулирования труда работников, направляемых временно работодателем по договору о предоставлении труда работников (персонала)»). До настоящего времени такой закон не принят, что создают целый комплекс рисков для иностранных инвесторов, работающих на территории Российской Федерации.

Одновременно с этим Комитетом Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам обсуждаются правки в действующее законодательство, которые предлагают полное исключение возможность юридическим лицам, не имеющим статус ЧАЗов применять договор о предоставлении персонала. Скорейшее принятие законопроекта, регулирующего структуру найма по договору о предоставлении персонала юридическими лицами, не имеющими статус ЧАЗов, жизненно важно для крупных российских и иностранных предприятий - инвесторов в российскую экономику, которым необходимо продолжать применять договор о предоставлении труда работников для успешного осуществления бизнеса в России.

Рекомендации:

Ускорить принятие разработанных Минэкономразвития законопроектов, направленных на регулирование особенностей труда работников, направляемых временно работодателем, не являющимся частным агентством занятости, к другим юридическим лицам по договору о предоставлении труда работников (персонала)».

Вопрос 13. Получение иностранными компаниями доступа к государственным услугам: трудности, с которыми сталкиваются иностранные компании при получении разрешительных документов из-за отсутствия регистрационного номера в едином государственном реестре юридических лиц.

Иностранные компании, осуществляющие свою деятельность в Российской Федерации через свои должным образом зарегистрированные филиалы, сталкиваются с серьезными трудностями при получении разрешительных документов из-за отсутствия у них регистрационного номера в едином государственном реестре юридических лиц (номера ОГРН).

Для получения любой государственной услуги заявителями могут быть только физические лица, в том числе индивидуальные предприниматели, и юридические лица, зарегистрированные в едином государственном реестре юридических лиц в соответствии с Федеральным законом от 8 августа 2001 г. N129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей». У иностранных заявителей такая возможность отсутствует.

Такое положение дел противоречит Федеральному закону «Об иностранных инвестициях в РФ» от 09.07.1999 г. №160-ФЗ (статьи 2, 4, 21, 22), а также части первой Гражданского кодекса РФ, иностранные инвесторы вправе осуществлять предпринимательскую деятельность на территории РФ как путем создания (учреждения) компании с полным или частичным иностранным участием, так и путем аккредитации в РФ филиалов иностранных компаний.

По результатам многочисленных обращений в Министерство экономического развития, в том числе и в рамках КСИИ, Министерство экономического развития предприняло определенные шаги по решению данного вопроса в части лицензирования - принят федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности»», предусматривающий, что если соискателем лицензии является иностранное юридическое лицо, в заявке на получение лицензии можно указывать номер его аккредитации (РАФП), а не ОГРН.

Однако, в отношении других видов разрешительной деятельности – не лицензирования - вопрос остается открытым.

Кроме того, проблема приобретает все большую актуальность в связи с переходом федеральных органов исполнительной власти на исполнение первоочередных государственных функций по выдаче разрешений в электронном виде.

Для обращения с запросом о предоставлении государственной услуги в электронном виде заявитель должен быть зарегистрирован в федеральной государственной информационной системе идентификации и аутентификации (ЕСИА). Однако, иностранные юридические лица, работающие в Российской Федерации через свои аккредитованные филиалы, зарегистрироваться в ЕСИА также не могут из-за отсутствия у них записи в Едином государственном реестре юридических лиц (номера ОГРН). Возможность регистрации в ЕСИА с использованием номера записи аккредитации в государственном реестре аккредитованных филиалов, представительств иностранных юридических лиц (РАФП) в качестве идентификатора сведений о юридических лицах, обращающихся за предоставлением государственных и муниципальных услуг, не предусмотрена.

Для решения данного вопроса 20 мая 2019 г. Министерством экономического развития было приведено совместное совещание с Минкомсвязи и ФНС России, на котором были приняты решения о необходимости выполнения вышеуказанных действий. В частности, ФНС и Минкомсвязи было рекомендовано проработать вопрос реализации в Единой системе межведомственного электронного взаимодействия вида сведений «Сведения из РАФП» и

Минкомсвязи «обеспечить техническую доработку ЕСИА, а также внесение соответствующих изменений в Положение о федеральной государственной информационной системе «Единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме», утвержденное приказом Минкомсвязи России от 13 апреля 2012 г. № 107, и иные подзаконные акты в целях реализации возможности подачи заявлений аккредитованными филиалами и представительствами иностранных организаций посредством Единого портала государственных и муниципальных услуг (функций)».

В части внесения сведений РАФП в Единую систему межведомственного электронного взаимодействия вопрос был успешно решен ФНС России. Согласно Распоряжению правительства N 2178 от 27.09.2019,

сведения из РАФП размещаются в системе межведомственного электронного взаимодействия с 01.07.2020. Однако, ни техническая доработка ЕСИА, ни внесение изменений в Приказ от 13 апреля 2012 г. № 107 Минкомсвязи до сих пор не реализованы.

По результатам Исполкома КСИИ, состоявшегося в мае 2021 года, от Министерства цифрового развития поступил комментарий о реализации на данный момент технической возможности регистрации в ЕСИА филиалов иностранных юридических лиц. Для полноценной реализации этой опции в настоящее время идут работы по согласованию нормативной документации.

Если проблема не будет решена, иностранные инвесторы, работающие в России через свои аккредитованные филиалы, не смогут самостоятельно получить ни одно разрешение или лицензию. В результате для получения разрешительных документов в электронном виде компании будут вынуждены расходовать сотни тысяч долларов США в год на привлечение подрядных организаций, зарегистрированных в ЕСИА.

Рекомендации:

- Принять закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности»», предусматривающий, что если соискателем лицензии является иностранное юридическое лицо, в заявке на получение лицензии можно указывать номер его аккредитации, а не ОГРН»
- Внести корреспондирующие изменения в другие законодательные и ведомственные акты, регулирующие предоставление государственной услуги по выдаче разрешительных документов.
- Предусмотреть техническую возможность использования записи РАФП в качестве идентификатора в системе ЕСИА.
- Внести изменения в Положение о федеральной государственной информационной системе «Единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме», утвержденное приказом Минкомсвязи России от 13 апреля 2012 г. № 107, и иные подзаконные акты.

Вопросы по недропользованию

Вопрос 1. Доработка законодательства в целях улучшения инвестиционного климата в сфере недропользования.

(Законы Российской Федерации от 21.02.1992 г. №2395-1 «О недрах» и от 29.04.2008 г. №57-ФЗ «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства»).

Вопрос 1.1. Процедура разделения, выделения и объединения участков недр.

Проблема отсутствия возможности раздела участка недр (выделения из участка недр нового участка) и соответствующего переоформления одной лицензии в две (или несколько) новых лицензий без проведения конкурентных процедур возникла достаточно давно. С самого начала перехода к рыночным отношениям в сфере недропользования этот вопрос не раз возникал на практике. Нам представляется, что включение в закон о недрах норм, позволяющих осуществлять раздел участков недр, будет иметь только положительный эффект с точки зрения рациональности и эффективности пользования недрами, что приведёт к увеличению доходов бюджета РФ. В процессе пользования недрами недропользователь нередко встречается со сложностями, связанными с техническими аспектами освоения части участка недр и их соотношения с обязательствами, вытекающими из лицензии на пользование предоставленным участком недр: необходимость использовать различные технологии извлечения полезных ископаемых, а также невозможность организации эксплуатации месторождений в едином лицензионном участке, обусловленная экономическими причинами, в частности привлечение различных инвесторов для разных частей участка недр, использование различных режимов налогообложения (выделение части участка недр подпадающей под льготное налогообложение), невозможность расчета общих показателей рентабельности для всего участка недр.

Объединение участков недр также имеет существенное значение для повышения эффективности их разработки; сокращения сроков ввода участков недр в эксплуатацию, обеспечения полноты геологической отчётности; повышения инвестиционной привлекательности недропользования. В частности, возможность объединения участков недр имеет принципиальное значение для ускорения Процесса вовлечения новых участков недр и воспроизводства минерально-сырьевой базы горнодобывающих предприятий. Имеются ситуации, когда одно месторождение разделено на несколько участков недр согласно разным лицензиям (т.е. одно месторождение располагается на нескольких участках недр). Соответственно, учёт и отчетность, проектирование на отработку запасов и их последующее движение, ведется по каждому участку недр отдельно, что требует дополнительного времени и ресурсов. При введении же механизма объединения принадлежащих одному и тому же недропользователю участков недр, существенно сократятся сроки ввода таких участков в эксплуатацию.

Рекомендации:

Концептуальное предложение

1. применение разделения и выделения границ участков недр в отношении участков недр федерального значения (УНФЗ), отнесенных к таковым, исходя из критериев ст. 2.1 Закона «О недрах», при условии включения/соблюдения следующих ограничений во избежание выборочной отработки запасов полезных ископаемых:

- необходимость сохранения статуса УНФЗ за всеми вновь образуемыми (изменяющимися) участками недр даже в том случае, если формально вновь образованные участки по количеству запасов не будут соответствовать критерию, установленному ч. 2 ст. 2.1 Закона РФ «О недрах»;

- предусмотреть в ст. 20 Закона «О недрах» запрет на отказ от права пользования недрами в отношении выделенного или разделенных участков;

- изменение границ участков недр осуществляется исключительно по заявке пользователя недр;

- решение о разделении (выделении) по участкам недр принимается Правительством России с участием компетентных федеральных органов исполнительной власти (с правом отказа Заявителю в таком разделении (выделении)).

2. закрепления всех способов изменения границ участков недр, отвечающих установленным требованиям (такие требования могут быть установлены на уровне подзаконного акта):

- имеются в наличии поставленные на государственный баланс запасы полезных ископаемых;

- по заключению государственной экспертизы запасов полезных ископаемых выделяемый геологический объект имеет самостоятельное промышленное значение;
- возможность выделения/разделения в качества самостоятельного геологического объекта обусловлена особенностями геологического строения;
- выделение/разделение самостоятельного объекта обеспечивает соблюдение установленных требований по рациональному использованию и охране недр, безопасному ведению горных работ.

Предложения по положениям законодательства

1. Дополнить ст. 7 Закона о недрах следующими положениями:

«В целях обеспечения эффективного и безопасного проведения работ на участках недр, предоставленных в пользование для разведки и добычи полезных ископаемых или для геологического изучения, разведки и добычи полезных ископаемых, осуществляемых по совмещенной лицензии, по решению федерального органа управления государственным фондом недр или его территориального органа по заявке пользователя недр в границах предоставленного ему в соответствии с настоящим Законом участка недр допускается раздел указанного участка недр на несколько участков.

При разделе участка недр на несколько участков недр вновь образованные участки недр предоставляются в пользование пользователю разделенного участка недр, с соответствующим переоформлением лицензии на несколько лицензий».

2. Дополнить пункт 2 ст. 10.1 Закона о недрах следующим положением: «..., а также решение федерального органа управления государственным фондом недр или его территориального органа, принятое в целях раздела участка недр на несколько участков, при этом вновь образованные участки недр предоставляются в пользование пользователю разделенного участка недр с соответствующим переоформлением лицензии на несколько лицензий».

3. Положение об установлении и изменении границ участков недр, предоставляемых в пользование, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 03.05.2012 N 429, нужно будет дополнить, также нормами, регулирующими раздел участка недр, с соответствующим изменением названия Положения.

4. Дополнить п. 20 (основанием для начала процедуры оформления лицензии на пользование недрами) Приказа Минприроды России от 29.09.2009 N 315 следующим положением: «в случае раздела участка недр на несколько участков в соответствии Законом Российской Федерации "О недрах"».

5. Предусмотреть иные необходимые изменения, которые соответствуют вышеизложенному концептуальному подходу.

Вопрос 1.2. Разведка и добыча.

Участие иностранных инвесторов в освоении участков недр федерального значения континентального шельфа возможно только в качестве младших партнеров компаний, контролируемых Российской Федерацией. Что касается остальных участков недр федерального значения, то их разработка иностранными компаниями возможна только на основе специальных разрешений, выдаваемых в каждом конкретном случае. Представляется, что на практике такие разрешения также будут выдаваться только совместным предприятиям с участием российских и иностранных компаний, созданным в соответствии с законодательством Российской Федерации. В принципе, такая практика распространена во многих нефтедобывающих государствах и является приемлемой для крупных международных нефтегазовых компаний. Иностранные инвесторы в целом готовы к взаимовыгодному эффективному сотрудничеству с российскими компаниями при разработке недр Российской Федерации, однако практическое осуществление такого сотрудничества затруднено рядом конкретных положений действующего законодательства.

Система ведения бизнеса международными нефтегазовыми компаниями предполагает их участие в разработке месторождений, как в качестве инвесторов, так и в качестве операторов проектов. Большинство современных крупных нефтегазовых проектов по освоению месторождений осуществляется через «компании специального назначения», специально создаваемые участниками проекта именно для реализации такого проекта. Такая компания обычно является новым юридическим лицом.

В связи с этим положения Закона «О недрах» об обязательном наличии у недропользователя участка недр федерального значения, расположенного на континентальном шельфе, пятилетнего опыта освоения участков недр континентального шельфа Российской Федерации делает невозможным реализацию таких проектов с использованием «компаний специального назначения» т.к. вновь зарегистрированное совместное предприятие, созданное российскими компаниями, контролируемое государством с участием иностранных инвесторов, будет являться новым юридическим лицом, созданным специально для реализации проекта, и по определению, не может обладать необходимым опытом. Одним из вариантов решения этого вопроса является возможность учета опыта освоения участков недр континентального шельфа, который имеется у учредителей такого проектного совместного предприятия и/или у их дочерних компаний. Может учитываться как опыт освоения российского шельфа, так и опыт, приобретенный компаниями в различных регионах мира. Возможно также законодательное закрепление юридического статуса оператора как недропользователя. Для инвесторов важно, чтобы созданная участниками проекта «компания специального назначения» могла получить статус оператора и недропользователя одновременно (являться владельцем лицензии на месторождение).

Рекомендации:

Внести поправки в закон «О недрах», разрешающие засчитывать в пятилетний опыт освоения участков недр континентального шельфа РФ юридического лица – пользователя недр континентального шельфа РФ, опыт работы на российском и зарубежном шельфе компаний, являющихся учредителями этого юридического лица, или других организаций, являющихся дочерними по отношению к учредителям юридического лица - пользователя недр континентального шельфа РФ.

Внести в Закон «О недрах» поправки, уточняющие, что понимается под освоением участков недр континентального шельфа и какие виды пользования недрами или деятельности на шельфе РФ будут приниматься во внимание при подсчете необходимого опыта.

Внести в Закон «О недрах» поправки, определяющие понятие и юридический статус оператора как пользователя недр.

Вопрос 1.3. Геологическое изучение недр.

Возможность принятия решения о прекращении права пользования участком недр, на котором совершено открытие месторождения федерального значения, в отношении юридических лиц с иностранным участием или иностранных инвесторов (ст. 2.1 Закона «О недрах») значительно снижает стимулы для иностранных инвесторов осуществлять инвестиции в проведение геологоразведочных работ в России.

Компенсация расходов по поиску и оценке открытых месторождений представляется неработоспособным механизмом, т.к. уровень компенсации не покрывает расходов по другим проектам в случае неудачного поиска новых месторождений (в частности, сухих скважин). Нефтегазовые и горнодобывающие компании инвестируют в геологоразведку на нескольких участках недр, которые могут располагаться в различных регионах и даже в различных странах, и далеко не на всех участках находят промышленные запасы полезных ископаемых. Крупные компании имеют большие инвестиционные программы, где задействовано значительное количество участков. Эти инвестиции рискованные с чисто геологической точки зрения, наличие же дополнительных рисков, связанных с возможностью прекращения права пользования участком недр, на котором совершено открытие, делает рискованность таких инвестиций просто запредельной. Более того, инвестиции в геологоразведку международных нефтегазовых и горнодобывающих компаний всегда мотивированы именно перспективой участия в разработке вновь открытых месторождений.

Если в тексте Федерального закона № 57-ФЗ от 29.04.2009 г. «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства» имеется определение понятия «иностраный инвестор», из текста Закона «О недрах» не ясно, что именно понимается под термином – пользователь недр, являющийся юридическим лицом с участием иностранных инвесторов.

Если первый закон говорит о «контроле», то закон «О недрах» использует термин «участие». Если понятие контроля определено в законе, сформулированы критерии такого «контроля», то определение понятия «участие» отсутствует, и какие-либо критерии не сформулированы. Соответственно это понятие может трактоваться, даже как владение всего одной акцией, поскольку ни законом, ни

подзаконными актами пороги такого «участия» (опять же в отличие от Федерального закона № 57-ФЗ от 29.04.2009 г.) не определены.

Рекомендации:

Включить в закон «О недрах» положение, исключающее возможность отказа в предоставлении прав на разработку открытого месторождения федерального значения или прекращения действия этих прав на основании наличия угрозы для национальной безопасности и обороны страны в отношении недропользователей, в том числе с иностранным участием, которые контролируются Правительством РФ непосредственно или через компании, контролируемые Правительством РФ. Это положение было бы аналогично исключению, существующему в отношении компаний, контролируемых государством, в Федеральном законе от 29.04.2008 г. №57-ФЗ «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйствующие общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства».

Включить в закон «О недрах» положение о том, что перед объявлением конкурса или аукциона на право проведения геологического изучения недр, в том числе по совмещённой лицензии, Правительство РФ или уполномоченный им орган должны провести исследование и выдать заключение об отсутствии или наличии угрозы обороне страны и безопасности государства в случае, если пользователем недр будет являться компания с участием иностранного капитала и если по результатам геологического изучения недр этим недропользователем будет совершено открытие месторождения полезных ископаемых, по своим характеристикам отвечающее критериям части третьей статьи 2.1. закона «О недрах». Соответствующее заключение Правительства РФ или уполномоченного им органа должно публиковаться в составе официального объявления о проведении конкурса или аукциона на право пользования недрами. Если Правительством РФ или уполномоченным им органом на момент проведения конкурса или аукциона будет сделано заключение об отсутствии угрозы для обороны страны или безопасности государства в случае, приведённом выше, и соответствующая информация будет опубликована в составе объявления о проведении конкурса или аукциона, то принятие Правительством РФ решения об отказе в праве пользования участком недр для разведки и добычи полезных ископаемых на данном участке недр недропользователю с участием иностранного капитала или решения о прекращении права пользования недрами по совмещённой лицензии не допускается.

Можно рассмотреть и иные варианты обеспечения гарантии для иностранного инвестора по его участию в совместном предприятии, которое будет создано для разработки вновь открытого месторождения.

Вопрос 1.4. Классификация месторождений федерального значения.

В настоящее время в развитии минерально-сырьевой базы твердых полезных ископаемых отмечаются следующие тенденции:

- истощение фонда легкооткрываемых месторождений;
- замещение выходящих из эксплуатации месторождений богатых легкообогатимых руд месторождениями бедных труднообогатимых руд;
- перемещение геологоразведочных работ в удаленные районы со сложными горно-геологическими и климатическими условиями и слабо развитой инфраструктурой.

В этой связи возникает необходимость стимулировать недропользователей на поиск новых крупных месторождений, которые будут осваиваться в силу экономической привлекательности, что принесет не только реальные инвестиции в российскую экономику и обеспечит создание рабочих мест в отдаленных регионах страны, но и будет сопровождаться внедрением новых, гораздо более совершенных технологий в отрасли.

Вместе с тем действующее законодательство содержит ряд мер, которые препятствуют увеличению объема инвестиций в геологоразведку и повышению ее эффективности. В частности, в связи с принятием Федерального закона «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обороны страны и безопасности государства» в Законе Российской Федерации «О недрах» были установлены критерии отнесения участков недр к участкам недр федерального значения. В настоящее время к участкам недр федерального значения относятся участки недр, содержащие запасы коренного золота от 50 тонн, запасы меди от 500 тысяч тонн; существует также ряд твердых полезных ископаемых, при наличии даже проявлений, которых, участок недр приобретает статус федерального. С учетом вышеуказанной характеристики минерально-сырьевой базы, а также тенденций по сокращению полезного содержания благородных металлов в руде,

потенциал таких участков недр слишком мал для их самостоятельного экономически эффективного освоения. Законодательно установленный режим не стимулирует компании ни к открытию, ни к доразведке средних и крупных месторождений, что негативно отражается на состоянии минерально-сырьевой базы страны.

С учетом вышеизложенного представляется целесообразным предложить пересмотреть ограничения на размеры участков недр федерального значения таким образом, чтобы они действительно отражали стратегическую важность объекта для государства, стимулируя при этом приток инвестиций в геологоразведку.

Рекомендации:

Пункт 2 ст. 2.1 изложить в следующей редакции:

«2) расположенные на территории субъекта Российской Федерации или территориях субъектов Российской Федерации и содержащие на основании сведений государственного баланса запасов полезных ископаемых начиная с 1 января 2006 года:

- извлекаемые запасы нефти от 70 миллионов тонн;
- запасы газа от 50 миллиардов кубических метров;
- запасы коренного золота от 250 тонн;
- запасы меди от 7 миллионов тонн».

Вопрос 1.5. Совершенствование процедуры проведения аукционов в сфере недропользования.

В настоящее время Минприроды России внесён в Правительство Российской Федерации проект поправок к проекту федерального закона № 288750-7 «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в части уточнения вопросов пользования недрами и использования единой терминологии».

Данный законопроект предусматривает целый ряд важных для недропользователей инициатив, направленных на оптимизацию лицензионных процедур и снижение административных барьеров:

- Переход на электронные аукционы на право пользования недрами (отмена конкурсной процедуры предоставления участков недр в пользование);
- Закрепление возможности предоставления права пользования недрами единственному участнику аукциона на право пользования недрами в случае, если ранее такой аукцион уже признавался несостоявшимся по причине подачи только одной заявки;
- Закрепление возможности предоставления права пользования недрами второму участнику аукциона, в случае, если победитель аукциона в установленный срок не внесёт остаток предложенного ими размера разового платежа за пользование недрами;
- Введение реестра лиц, которые не уплатили остаток предложенного ими размера разового платежа за пользование недрами, в целях недопущения их к участию в последующих аукционах на пользование недрами (реестр недобросовестных участников аукционов);
- Закрепление необходимости уплаты окончательного размера разового платежа за пользование недрами до выдачи лицензии на пользование недрами;
- Систематизация подзаконной нормативно-правовой базы лицензирования пользования недрами.

В частности, проектом федерального закона № 288750-7 устанавливается возможность предоставления права пользования недрами единственному участнику аукциона на право пользования недрами в случае, если ранее такой аукцион уже признавался несостоявшимся в связи с отсутствием заявок или наличием одного участника. Данная норма вводится в целях исключения ситуаций, когда аукцион признается несостоявшимся в связи с тем, что выставляемый на него участок недр в силу различных особенностей (сложных геологических и географических условий разработки участка недр, отсутствия транспортной инфраструктуры, удалённости рынков сбыта и прочих условий, существенно увеличивающих финансовые и трудовые затраты) представляет интерес только для одного лица.

Кроме того, на практике встречаются случаи, когда компании, систематически участвующие в аукционах на право пользования недрами и предлагающие наибольший размер разового платежа, не уплачивают заявленную на торгах сумму после выдачи лицензии. Указанные действия направлены на умышленный срыв аукционов на право пользования участками недр и недопущение к пользованию недрами добросовестных лиц, заинтересованных в легальной разработке участков недр.

Рекомендации:

Проект федерального закона № 288750-7 и поправки Правительства Российской Федерации к нему решает проблему участия в аукционах недобросовестных недропользователей и сокращает сроки получения участков недр добросовестными недропользователями.

Указанные предложения уже длительное время обсуждаются на различных экспертных площадках и представляются логичным продолжением дальнейшего развития законодательного регулирования в области недропользования.

Учитывая вышеизложенное, рекомендуется уделить данному законопроекту приоритетное внимание и содействовать ускорению его рассмотрения и принятия, что будет способствовать повышению прозрачности процедуры проведения аукционов, а также инвестиционной привлекательности недропользования в целом.

Вопрос 2. Лицензирование вывоза геологической информации.

Лицензирование вывоза геологической информации было введено в Российской Федерации постановлением Правительства РФ от 23 августа 1992 года №540 «О мерах по регулированию вывоза геологической информации о недрах» в совершенно иных экономических и технологических условиях. Тогда информация была практически неотделима от носителя и могла рассматриваться как товар (в совокупности с носителем). После создания Евразийского экономического союза (ЕАЭС) соответствующие нормы были практически «механически» включены в нормативные акты ЕАЭС.

Однако на основании анализа понятия информации, содержащегося в статье 2 Федерального закона от 27.07.2006 №149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», можно сделать однозначный вывод, что в соответствии с действующим законодательством информация товаром не является, это подтверждается и отсутствием применимого к информации кода Единой товарной номенклатуры внешнеэкономической деятельности.

Тем не менее рассчитанные на применение к товарам нормы продолжают применяться к информации, что вызывает серьёзные трудности для иностранных инвесторов.

Лицензирование вывоза геологической информации, не относящейся к государственной тайне, чрезвычайно затрудняет реализацию совместных с российскими компаниями проектов по геологическому изучению и разработке недр Российской Федерации. Чтобы проанализировать геологическую информацию с использованием возможностей зарубежных центров анализа данных, компания вынуждена получить лицензию.

В настоящее время иностранные инвесторы сталкиваются со значительными трудностями при получении таких лицензий, что зачастую приводит к задержкам в реализации проектов и принятии инвестиционных решений, а также к приостановке работы на достаточно длительный срок.

В рамках регуляторной гильотины было отменено постановление Правительства Российской Федерации от 23 августа 1992 года № 540 «О мерах по регулированию вывоза геологической информации о недрах», однако это постановление вопрос уже не регулирует, т.к. информация о недрах по районам и месторождениям топливно-энергетического и минерального сырья по-прежнему находится в Перечне товаров, в отношении которых установлен разрешительный порядок ввоза на таможенную территорию Евразийского экономического союза и (или) вывоза с таможенной территории Евразийского экономического союза (Раздел 2.23), утверждённом Решением Коллегии Евразийской экономической комиссии от 21 апреля 2015 г. № 30.

Рекомендации:

Для эффективного снижения административных барьеров представляется необходимым исключить из указанного Перечня геологическую информацию, сохранив только образцы горных пород, руд, шламов, ископаемых флоры и фауны, керны, шлифы, пробы жидкостей и газов и иных материальных носителей первичной геологической информации. Соответственно, в названии и тексте раздела 2.23 перечня, а также в названии и тексте Положения о вывозе (Приложение N 18 к Решению Коллегии Евразийской

экономической комиссии от 21 апреля 2015 г. N 30) слова «Информация о недрах по районам и месторождениям топливно-энергетического и минерального сырья» заменить на слова «Образцы горных пород, керна, пластовых жидкостей, флюидов, руд, шламов, ископаемых флоры и фауны, керна, шлифы, пробы жидкостей и газов и иных материальных носителей первичной геологической информации».

Данное предложение должно быть направлено в Коллегию ЕАЭС от одного из членов Союза, то есть от лица Российской Федерации (РФ). В этой связи иностранные инвесторы обращаются с просьбой инициировать рассмотрение вопроса об отмене обязательного требования о лицензировании вывоза геологической информации в Правительстве РФ, в том числе при содействии Минпромторга РФ и Минэкономразвития РФ для инициации принятия соответствующего решения в Коллегии Евразийской экономической комиссии.