



**КОНСУЛЬТАТИВНЫЙ
СОВЕТ ПО ИНОСТРАННЫМ
ИНВЕСТИЦИЯМ**

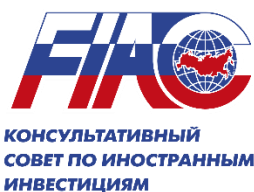
XXXIII ПЛЕНАРНОЕ ЗАСЕДАНИЕ КОНСУЛЬТАТИВНОГО СОВЕТА ПО ИНОСТРАННЫМ ИНВЕСТИЦИЯМ В РОССИИ

21 октября 2019 года



**25 лет
в России**





Консультативный совет по иностранным инвестициям в России

Тридцать третье заседание, 21 октября 2019 года

СОДЕРЖАНИЕ

1. ВОПРОСЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ РАБОЧИХ ГРУП	3
1. Цифровизация экономики и передовые технологии	3
2. Локализация и региональное развитие	13
3. Совершенствование налогового и таможенного законодательства и администрирования	23
4. Развитие потребительского рынка и техническое регулирование	37
5. Развитие здравоохранения и фармацевтической отрасли	50
6. Развитие банковского сектора и финансовых рынков России	64
7. Природные ресурсы и экология	84

1. ВОПРОСЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ РАБОЧИХ ГРУП

Консультативный совет по иностранным инвестициям в России

1. Цифровизация экономики и передовые технологии

ТЕМА 1. Внедрение (сопровождение) передовых технологических решений (в первую очередь, государственных информационно—мониторинговых систем) в т.ч. систем маркировки, сбора, обработки и использования больших массивов данных (Big Data).

Вопрос 1.1. Законодательное регулирование условий обращения операторов информационных систем (ОИС), в т.ч. наделённых статусом операторов фискальных данных (ОФД), с собираемыми, обрабатываемыми и распространяемыми ими данными, а также коммерциализации таких данных и ответственности операторов ОИС и ОФД за соблюдение таких условий.

1. В настоящее время российские операторы информационных систем (Платон, Меркурий, Государственная информационная информационная система промышленности, онлайн кассы и др.), в т. ч. наделенные статусом операторов фискальных данных, собирают и обрабатывают колоссальные объемы информации (в т.ч. относящейся к коммерческой тайне) о деятельности производителей товаров и поставщиков услуг, в т.ч. предприятий торговли. Будучи обезличенными, такие массивы данных (big data) обладают высоким коммерческим потенциалом и уже сегодня представляют огромный интерес для приобретения заинтересованными юридическими лицами в целях анализа рынка и качественных маркетинговых исследований в указанных секторах. Однако отсутствие законодательного регулирования, определяющего условия обращения операторов (которые являются, в основном, негосударственными юридическими лицами) и администраторов либо заказчиков таких систем (в лице уполномоченных контрольно-надзорных органов) с собираемыми, обрабатываемыми и распространяемыми данными вне заявленных целей функционирования государственных информационных систем, в настоящее время делает этот процесс невозможным в правовом поле и создаёт высокие риски недобросовестного использования таких данных.

Ситуация осложняется тем, что параметры собираемых данных в рамках систем прослеживаемости закладываются бессистемно и хаотично на уровне технических заданий отдельных уполномоченных государственных органов либо электронных каталогов предприятий сетевой розничной торговли, что ведёт к пролиферации и дублированию базовых принципов формирования «мастер-данных» у хозяйствующих субъектов и затрудняет потенциальную агрегацию всех накопленных в разнообразных информационных системах данных в рамках будущей Единой национальной системы маркировки и прослеживаемости.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2018 г. № 2963-р была утверждена Концепция создания и функционирования в Российской Федерации системы маркировки товаров средствами идентификации и прослеживаемости движения товаров(далее-Концепция). Принципы развития системы маркировки, заложенные принятой Концепцией, концептуально отличаются от обсуждавшегося ранее проекта, несут риски для операционной деятельности предприятий и грозят весомыми административными, логистическими и иными издержками.

Так, в Концепции не закреплён принцип принятия решения о включении группы товаров в перечень. Такое решение должно приниматься исключительно на основе достоверного анализа целесообразности включения конкретной товарной группы в систему прослеживаемости (с использованием понятных и открытых критериев), затрат участников оборота (включая малый бизнес) и итогов пилотного проекта, который докажет эффективность системы с точки зрения обозначенных в Концепции целей. Ещё одним принципом, на котором настаивали участники рынка, был принцип единственности системы прослеживаемости для всех групп продуктов, который был призван обеспечить минимизацию издержек участников рынка и предотвратить наложение нескольких систем для одной группы продукции. Концепция же закрепляет возможность функциональным заказчикам (Министерствам) разрабатывать собственные информационные системы/отраслевые компоненты государственной информационной системы с собственными

требованиями. Это грозит существенными административными издержками для участников рынка – особенно для предприятий торговли, которые являются «конечным звеном» в цепочке движения товаров и обязаны соответствовать всем этим требованиям.

Рекомендации:

Минпромторгу России создать специализированную рабочую группу с участием КСИИ, ЦРПТ и других заинтересованных ассоциаций по определению базовых принципов формирования, архитектуры и дизайна единого национального каталога товаров.

ТЕМА 2. Цифровизация кадрового документооборота.

Снижение административной нагрузки на бизнес путём цифровизации кадрового делопроизводства, расширения сферы применения электронной цифровой подписи (ЭЦП) и совершенствование сопутствующего государственного регулирования.

2.1. Расширение сферы применения ЭЦП.

Правительством РФ реализован и планируется ряд мер по цифровизации кадрового делопроизводства (КДП), что безусловно приветствуется бизнесом вне зависимости от его величины и сферы деятельности.

В частности, статья 312.1 ТК РФ ввела понятие дистанционный работник и допустила применение усиленной квалифицированной электронной цифровой подписи (УК ЭЦП) для обмена с работодателем электронными документами (заявлениями работника, локальными нормативными актами, копиями документов).

В тоже время, использование ЭЦП в КДП ограничено только дистанционными сотрудниками, что не дает возможности организовать электронный документооборот со всеми сотрудниками компании. Это не позволяет в городах, где есть обособленные подразделения, перевести сотрудников на дистанционный характер работы. В результате затраты на пересылку, риск потери и невозврата документов от сотрудника остаются высокими. Кроме того, крупные компании, обеспечивая КДП для сотрудников офиса, сталкиваются с необходимостью создавать на бумажном носителе, обеспечивать физическое подписание и последующее ответственное хранение огромного объема бумажных документов. Это снижает эффективность бизнеса за счет издержек на поддержание морально устаревших процессов, связанных с бумажным документооборотом.

Если законодательно уже признана возможность использования ЭЦП для дистанционных сотрудников, разумно и обосновано расширить использование современных инструментов на все типы сотрудников, вне зависимости от критерия дистанционности. Несмотря на то, что есть проект расширения зоны применения ЭЦП, в нем присутствуют ограничения по применению электронного документооборота к кадровым документам.

В сотрудничестве с Экспертной группой «Человеческий капитал и производительность труда» Экспертного совета «Трансформация делового климата» при Министерстве экономического развития РФ в План мероприятий Экспертного совета включены работы (1 кв. 2019 г.) по развитию электронного кадрового документооборота, включая, в числе прочих мер, нижеследующие:

1. Расширение сферы применения ЭЦП на всех сотрудников (а не только для «дистанционных») при их согласии на осуществление кадрового документооборота в электронном виде для целей:

- заключение трудовых договоров и дополнений к ним;
- оформление служебных командировок и издание соответствующих приказов о командировке;
- оформление отпусков и издание соответствующих приказов об отпуске;
- процедуры ознакомления сотрудников с локальными нормативными актами.

2. Введение электронного аналога трудовых книжек;

3. Ведение карточек Т-2 в электронной форме.

2.2. Внедрение электронной трудовой книжки и карточки Т-2.

Кроме сказанного выше, требует пересмотра морально устаревший порядок документирования истории трудового стажа работников (трудовая книжка) и форм первичной учетной документации по учету труд и его оплаты (карточка Т-2) за счет введением электронных аналогов этих документов.

В настоящий момент, данные документы заполняются вручную и подлежат дальнейшему хранению с соблюдением повышенных требований к защите, что влечет дополнительную административную нагрузку на бизнес. В тоже время, данные бумажные документы, в отличие от электронных, не могут обеспечить ни высокую степень защиты и сохранности информации, ни приемлемую скорость доступа к информации и удобство ее дальнейшей обработки.

В соответствии с законопроектом Министерства труда РФ о введение электронной трудовой книжки планируется переход на новую систему с 1 января 2020 г., при этом планируется, что вплоть до 1 января 2027 г. работодатель будет обязан вести оба варианта трудовой книжки – и бумажный, и электронный. Принятие закона в таком виде приведет, по сути, к удвоению административной нагрузки на бизнес на значительный срок, вместо ожидавшегося снижения нагрузки. В тоже время, по разным причинам, отмена требования ведения карточек Т-2 не включена в план работ.

Рекомендации:

Учитывая изложенное, просим Минэкономразвития поддержать рабочую группу КСИИ по цифровизации и внедрению передовых технологий в направлении следующих рекомендаций в профильные ФОИВы (Минтруд России, Минцифраз России):

1. Внести изменения в Трудовой Кодекс Российской Федерации, расширяющие область возможного использования электронного документооборота и использования ЭЦП, как на всех сотрудников (вне признака дистанционности), так и для всех типов первичной учетной документации по учету труда и его оплаты, включая, но не ограничиваясь:

- заключение трудовых договоров и дополнений к ним;
- оформление служебных командировок и издание соответствующих приказов о командировке;
- оформление отпусков и издание соответствующих приказов об отпуске;
- процедуры ознакомления сотрудников с локальными нормативными актами.

2. Принять Федеральный закон, определяющий тип ЭЦП применимый в кадровом делопроизводстве.

3. Сократить переходный период, в течении которого работодатель должен будет вести, как бумажный вариант, так и электронный вариант трудовой книжки до 3-х лет.

4. Одновременно с введением электронной трудовой книжки, отменить требование по ведению карточки Т-2. Критически важные разделы карточки Т-2, такие как раздел «Сведения о воинском учете», сделать частью электронной трудовой книжки, внедрить электронный обмен данными с заинтересованными министерствами и ведомствами по данным разделам.

ТЕМА 3. Создание условий для развития инженерных компетенций и инновационных центров.

(включая исследовательские, инженерные центры, центры по переносу и внедрению технологий).

Вопрос 3.1. Необходимость создания и тиражирования модели формирования образовательных консорциумов на базе ведущих российских вузов с целью развития инженерных компетенций для технологического сектора экономики.

В настоящее время ощущается определенный недостаток квалифицированных инженерных кадров, особенно, кадров, обладающих современными знаниями международного уровня, иностранными языками. Это может негативно влиять на оценку инвестиционной привлекательности проектов, завязанных на современное производство, инженерии, исследования.

В последние годы поддержка инновационно-технологического развития регионов России при усилившемся влиянии современных трендов в области цифровизации экономики, смены технико-экономических парадигм и необходимости их встраивания в контекст региональной, национальной и глобальной конкурентоспособности, все более сталкивается с ограничением моноцентричности высшей школы. Подготовка высококвалифицированных специалистов для технологического сектора экономики ведется ограниченным числом ведущих университетом РФ, расположенных в четырех регионах – Москве, Санкт-Петербурге, Томской и Московской областях. При этом отмечается недостаточный уровень собственного научно-технического потенциала регионов при низкой активности региональных

вузов в части реального повышения качества обучения и развития у выпускников актуальных и востребованных на рынке труда компетенций.

Учитывая сложную ситуацию в регионах с точки зрения обеспечения кадровых потребностей, для формирования и развития новых высокотехнологичных производств, рынков и секторов (в частности, инжиниринга) в регионах сохраняются следующие проблемы:

- качество подготовки специалистов – недостаточное число собственных высококвалифицированных специалистов, обладающих необходимыми компетенциями, соответствующих современным требованиям и стандартам, в частности на уровне мировой практики по отдельным профилям и направлениям подготовки;

- количество бюджетных мест – крайне ограниченное число студентов по требуемым техническим специальностям в региональных вузах. Требуется значительное увеличение количества бюджетных мест в отдельных регионах (по выбору), наиболее соответствующих для создания центров компетенции по определенным специальностям;

- привлечение специалистов в регионы – привлечение «дорогих» высококвалифицированных специалистов из Москвы, Санкт-Петербурга, Томской и Московской областей является единичной практикой, требует специальных профессиональных и финансовых механизмов стимулирования, однако не решает задач покрытия кадровой потребности в регионе.

Реализуемые в последние 10 лет МОН меры поддержки региональных вузов посредством увеличения объемов бюджетного финансирования с использованием различных конкурсных и целевых механизмов, к сожалению, не дали ожидаемых результатов. Быстрый рост и улучшение показателей эффективности по-прежнему демонстрируют ведущие российские вузы в национальных, международных и глобальных рейтингах при сохранении слабых позиций вузов в регионах. Одной из причин является то, что региональные вузы не располагают требуемыми современными компетенциями, оборудованием и ресурсами. Их развитие собственными силами вне тесного взаимодействия с ведущими отечественными и мировыми центрами компетенций только за счет увеличения бюджетного финансирования практически становится невозможным.

Возрастающий с каждым годом разрыв в уровне ведущих российских и региональных вузов, оттесняя последних на периферию, ставит вопрос о необходимости закрепления правовых форм коллаборации и взаимодействия вузов при соответствующей их поддержке на государственном уровне. Это касается развития практически всех сфер функционирования вуза – качество обучения, результаты исследования, интернализация, академическая производительность и уровень преподавания и др.

Наиболее приемлемым механизмом представляется создание и развитие междуниверситетских образовательных консорциумов с участием ведущих российских и региональных вузов с привлечением иностранных университетов и тесном взаимодействии с мировыми центрами компетенций.

Межуниверситетские образовательные консорциумы в различных формах (объединение, партнерство и др.) создаются с целью объединения усилий для обеспечения подготовки высококвалифицированных кадров [информационно-коммуникационного и инженерно-технического профиля] за счет развития новых образовательных программ и технологий, создания условий формирования и развития профессионально-коммуникативных сетей, активизации интеллектуального потенциала.

Основные задачи, решаемые в рамках образовательных консорциумом, поддержки различных форм коллаборации и взаимодействия:

- разработка и реализация, в том числе в сетевой форме, образовательных программ высшего образования, направленных на подготовку высококвалифицированных кадров информационно-коммуникационного и инженерно-технического профиля;

- развитие новых образовательных технологий, создание оптимальных условий формирования и развития профессионально-коммуникативных сетей для активизации интеллектуального и профессионального потенциала преподавательского сообщества;

- содействие привлечению ресурсов для развития образовательных программ подготовки специалистов информационно-коммуникационного и инженерно-технического профиля, включая международные программы и проекты;

- сотрудничество с заинтересованными российскими, международными и зарубежными партнерами, направленное на развитие образовательных программ подготовки информационно-коммуникационного и инженерно-технического профиля.

Формирование в соответствии с целями создания указанных образовательных консорциумов и выполняемых ими задач будет способствовать созданию необходимых условий для подготовки в региональных вузах высококвалифицированных специалистов уровня и с компетенциями, соответствующими ведущим российским и международным вузам. В свою очередь, это является необходимым условием для формирования в отдельных регионах технологических кластеров мирового уровня за счет развития производственно-технологических и инжиниринговых центров.

В тоже время действующая административно-правовая среда и условия бюджетного финансирования вузов в России не способствуют созданию и развитию таких междууниверситетских образовательных объединений. Поскольку данная практика в РФ сегодня не реализуется, то, прежде всего, встает вопрос об отсутствии механизмов финансирования данных объединений, которые не утверждены и не согласованы в действующих НПА. Возможным механизмом финансирования образовательного консорциума является участие в конкурсном отборе на грант МОН, например консолидирующего университета консорциума, но в этом случае не совсем очевидны возможности и порядок распределения денежных средств между всеми участниками. Кроме этого, встает вопрос о последующей поддержке образовательных программ по окончании гранта. Таким образом, требуется решение в части определения возможных условий и порядка финансирования образовательного консорциума.

В целом в настоящее время существуют следующие основные ограничения в части развития коллаборации и взаимодействия вузов в рамках создания междувузовских образовательных объединений:

Законодательно не определены возможные механизмы финансирования образовательного консорциума для реализации образовательных программ.

Отсутствуют меры поддержки для стимулирования создания таких междувузовских образовательных объединений и участия, прежде всего, ведущих российских вузов и иностранных университетов.

Требуется разработка механизмов для участия компаний в поддержке развития указанных междувузовских образовательных объединений (например, НИОКР, прохождение практик и стажировок, привлечение к подготовке ВКР, предоставление оборудования и т.д.).

Рекомендации:

1. Министерству науки и высшего образования Российской Федерации, финансов, Министерству экономического развития, Министерству промышленности и торговли, Министерству цифрового развития, связи массовых коммуникаций совместно с представителями бизнес сообщества (производители промышленных товаров – члены КСИИ) изучить возможность создания и определить места расположения междувузовских образовательных консорциумов, направленных на создание технологических кластеров мирового уровня.

2. Министерству финансов разработать комплекс мер поддержки, направленных на создание условий для формирования междувузовских образовательных консорциумов.

3. Министерству финансов рассмотреть возможность совершенствования соответствующего законодательства по налогообложению и предоставить налоговые льготы компаниям, которые делают вклад в образование, как, например, преподавание, предоставление оборудования для лабораторий, проведение НИОКР-проектов и т.д. (например, исключение стоимости оборудования из налогооблагаемой базы по налогу на прибыль и т.п.).

4. Развивать и продолжать работу по консультационно-экспертному сопровождению и взаимодействию компаний КСИИ с российскими научными организациями и высшими учебными заведениями в рамках реализации программы инновационного развития. Проведение ведущими вузами совместных с заинтересованными компаниями конкурсов научно-технического творчества в соответствии с направлением инновационной деятельности данных компаний, с предоставлением победителям и призерам конкурсов грантов на осуществление технологических разработок.

5. Совместно с Министерством науки и высшего образования Российской Федерации совершенствовать разработку рекомендаций по обучению кросс-дисциплинарным навыкам. Ключевым является дальнейшее развитие центров превосходства и центров компетенций в научно

технологической сфере, повышение потенциала для реализации сложных научно-технологических проектов, требующих участия различных организаций, междисциплинарного и межотраслевого взаимодействия.

Справочно к вопросу 3.1:

Дальнейшая проработка вышеуказанных предложений может способствовать повышению эффективности механизмов взаимодействия, совершенствованию сотрудничества компаний-членов КСИИ с высшими учебными заведениями в целях инновационного развития.

Ранее рабочая группа КСИИ по инновационному развитию (РГ ИР) принимала участие в мероприятиях проводимых с целью совершенствования системы подготовки квалифицированных кадров для наукоемких отраслей и высокотехнологичного производства, например, в подготовке Национального чемпионата сквозных рабочих профессий высокотехнологичных отраслей промышленности по методике WorldSkills (совместно с Союзом «Агентство развития профессиональных сообществ и рабочих кадров «Ворлдскиллс Россия»»).

Рабочая группа КСИИ по инновационному развитию (РГ ИР) провела значительную работу по консультационно-экспертному сопровождению и взаимодействию компаний КСИИ с российскими научными организациями и высшими учебными заведениями, в том числе, участие в мероприятиях Высшей Школы Экономики (ВШЭ), взаимодействие с Дальневосточным Федеральным Университетом (ДФУ) в рамках программ инновационного развития. Экспертами КСИИ посещены ведущие технические ВУЗы, технопарки и инновационные центры в регионах: Томская область, Ульяновская область, Краснодарский край, Калининградская область и др.

Установлены рабочие отношения с БФУ им. И. Канта (Калининград), который является одним из наиболее быстро и динамично развивающихся российских вузов, участником проекта «5-100» по повышению конкурентоспособности российских университетов среди ведущих мировых научно-образовательных центров (Постановление Правительства РФ от 16 марта 2013 г. N 211).

ТЕМА 4. Ускорение и упрощение внедрения передовых технологий, продуктов, компонентов и ингредиентов.

Вопрос 4.1. Разработка и внедрение особого статуса «Российское инновационное предприятие» и «Российский инновационный продукт» и критериев его получения, а также связанных с таким статусом преференций. Применение устаревших регуляторных норм и отсутствие механизма их оперативного изменения и, как следствие, затруднение реализации «Стратегии научно-технологического развития России.

Данные требования особенно противоречат логике скорейшего внедрения цифровых решений, тормозят внедрение новых цифровых продуктов и технологий, поскольку смена продуктов в данных областях может происходить каждые несколько месяцев. Если сертификация цифровых устройств товаров массового спроса экономически обоснована, то сертификация в РФ уникальных инженерных изделий, которые могут быть использованы в промышленных целях, зачастую экономически не оправдана. Это приводит к ограниченному выбору цифровых решений, представленных на рынке РФ, дополнительным задержкам поставки и внедрения, в случае необходимости.

Несмотря на реформу технического регулирования, до сих пор зачастую используются как устаревшие, так и избыточно жесткие нормы с явным перекосом в сторону тотального контроля, не отвечающие современным подходам к обеспечению безопасности и становящиеся объективным препятствием на пути инноваций.

Так, например, технический регламент таможенного союза ТР 021\2011 «О безопасности пищевой продукции» вводит равные требования, как для готовых продуктов питания, так и для пищевых ингредиентов, не предназначенных для непосредственного употребления в пищу. Избыточно жесткая норма серьезно ограничивает возможности по глубокой переработке зерна и снижает инвестиционную привлекательность таких производств. При этом, Российская Федерация и страны ЕвразЭС являются единственными, применяющими подобные ограничения. На наш взгляд, избыточное административное регулирование может серьезно повлиять на реализацию Стратегии развития пищевой и перерабатывающей промышленности Российской Федерации, принятой на период до 2020 года в части увеличения производства ценных белковых продуктов при переработке зернового крахмалсодержащего сырья. Важно отметить, что существующий процесс внесения изменений в техническое регулирование

крайне забюрократизирован и по сути не даёт возможности оперативного реагирования на инновации, что в долгосрочной перспективе будет лишь увеличивать технологическое отставание.

Также необходимо отметить, что отсутствие механизма оценки и форсированного внесения изменений в отраслевое регулирование в части обеспечения доступности внедрения современных технологий является важным препятствием на пути внедрения инноваций. Развитие нового технологического уклада в большой степени зависит от международных прорывных инноваций. Однако в части влияния на ВВП и оптимизацию расходов гос. бюджета эффект прорывных инноваций, ориентированных на будущие рынки, представляется намного меньше, чем возможный положительный эффект от внедрения технологий, успешно применяемых и доказавших свой значительный положительный экономический эффект в других странах мира, но пока отсутствующих в России. Речь идет об одном из наиболее рентабельных типов инноваций, где этап фундаментальных и основных прикладных исследований уже пройден, технология успешно прошла практические испытания в рабочем режиме и получила подтверждение значительной экономической эффективности. Наша страна уже идет по этому пути, и недавно утвержденный механизм определения наилучших доступных технологий (НДТ) уже стал основой более качественного и экономически обоснованного контроля и предотвращения негативного воздействия на окружающую среду с учетом особенностей конкретной отрасли промышленности.

Например, в отрасли дорожного строительства в России на сегодняшний момент практически не используется технология строительства цементобетонных дорог и стабилизации грунта дорожными вяжущими. При этом по стоимости строительства и эксплуатации на протяжении всего срока службы (29 лет) цементобетонная дорога выигрывает безусловно: ее стоимость строительства сопоставима с асфальтовой, а эксплуатационные расходы ниже в два раза. Также есть целый пакет дополнительных преимуществ, в том числе, большая безопасность движения, возможность сокращения расходов на освещение, меньшее потребление топлива автотранспортом.

Говоря о современном технологическом укладе, можно констатировать наличие значительного потенциала роста российского ВВП и оптимизации гос. бюджета только лишь за счет формирования благоприятной регуляторной среды в части внедрения экономически обоснованных технологий и продуктов, успешно применяемых в разных странах мира, упрощения внедрения новых продуктов на рынок РФ.

Рекомендации:

1. Проанализировать технические регламенты и нормативы таможенного союза по релевантным областям на предмет выявления избыточных норм техрегулирования внедрения новых продуктов

2. Рассмотреть возможность обеспечить доступ к глобальной компонентной базе, обеспечивающей внедрение наилучших современных технологий при оптимальной цене для создания конкурентного Российского продукта.

3. Необходим анализ соотношения между требуемым уровнем локализации, себестоимости и возможности применения инновационных решений для малотиражной продукции

4. Необходимо обеспечить последовательную политику стимулирования локализации наукоемкого промышленного производства, включая производства малых серий, на территории РФ с учетом необходимости сохранения оптимальной себестоимости конечной продукции.

Вопрос 4.2. Необходимость развития строительства цементобетонных покрытий и оснований автомобильных дорог с применением инновационных технологий для повышения сроков службы дорожных одежд и сокращения затрат на ремонт и содержание автомобильных дорог в течении жизненного цикла.

Развитие безопасных и качественных автомобильных дорог с применением новых технологий и материалов, а также контрактов жизненного цикла – одна из ключевых задач, поставленных майским указом Президента РФ. Решение этой задачи напрямую связана с повышением срока службы дорожных одежд и покрытий автомобильных дорог, городских улиц и дорог, сокращением эксплуатационных затрат при возрастающем воздействии транспортных нагрузок. Постановлением Правительства РФ №658 от 30 мая 2017 г. нормативные межремонтные сроки автомобильных дорог должны быть увеличены практически вдвое: до капитального ремонта - 24 года, ремонта – до 12 лет. В зарубежной практике срок службы дорожных одежд рассчитывают уже на 30-50 лет.

На сегодняшний день для решения данной задачи в России работа ведется только в одном направлении – улучшение качества асфальтобетонных покрытий. Принимаются меры по повышению качества

дорожных битумов, увеличению толщины конструктивных слоев, совершенствованию методов проектирования и контроля качества работ. Прорывные технологии отсутствуют. Вместе с тем, как показывает мировой опыт, повышение срока службы дорожных одежд и покрытий, а главное снижение эксплуатационных издержек в период эксплуатации дорог, невозможно без широкого внедрения при строительстве и реконструкции дорог современных технологий устройства цементобетонных покрытий и оснований дорожных одежд.

В 80-х годах прошлого столетия в России произошел процесс практического свертывания строительства автомобильных дорог с цементобетонными покрытиями. Причинами прекращения строительства стали: низкое качество строительства, слабый технический контроль, дефицит качественных цементов, получение марок бетона низкой прочности и морозостойкости, отсутствие эффективных пластифицирующих и воздухововлекающих добавок, а также качественных герметизирующих материалов для деформационных швов.

В результате на сегодняшний день около 99% российских дорог имеют асфальтобетонное покрытие. При том, что в ряде стран Европы доля цементобетонных автомагистралей составляет от 13% до 40%, а в США достигает 60%. Цементобетонные дороги активно строятся в Китае (не менее 50% автомобильных дорог), Японии, Австралии. Отдельно стоит отметить накопленный опыт строительства дорог с таким покрытием в Казахстане и Беларуси.

Сегодня разработаны и внедрены в мировую практику новые технологии строительства цементобетонных покрытий, которые предполагают полную механизацию и автоматизацию основных процессов по укладке и уплотнению бетонных смесей, отделке поверхности бетона, уходу за бетоном и устройству деформационных швов. Бетоноукладчики со скользящими формами за один проход машины выполняют весь комплекс работ по устройству дорожного покрытия. Сегодня в России отсутствует дефицит качественных цементов, создано новое поколение бетонов повышенной прочности и долговечности. Развее миф о не ремонтпригодности цементобетонных покрытий.

Экономические расчеты и международная практика показывают, что стоимость строительства дорожных одежд с цементобетонными покрытиями и слоями из асфальтобетона примерно равна. Однако срок службы цементобетонных дорог минимум в два раза выше, а эксплуатационные расходы в разы ниже. С учетом приведенных затрат в течении жизненного цикла цементобетонные покрытия дешевле по сравнению с асфальтобетонными покрытиями на 40-50%. Значительно сократить расходы при строительстве и реконструкции дорог позволяет и широкое применение местных дорожно-строительных материалов, укрепленных неорганическими вяжущими. Стоимость 1 т цемента сегодня составляет 4 – 5 тыс.руб. Стоимость 1 т битума 25 – 30 тыс. руб.

Кроме того, с учётом особого внимания государства к повышению безопасности дорожного движения необходимо принять во внимание, что у цементобетонных покрытий коэффициент сцепления выше, чем у асфальтобетонных покрытий. Соответственно тормозной путь при определённых условиях на цементобетонном покрытии короче. Также такое покрытие отражает больше света и при одинаковом световом источнике на бетонной дороге светлее почти на 30 %. Расход же топлива за счёт жёсткости покрытия ниже, что снижает нагрузку на окружающую среду.

Согласно транспортной стратегии РФ, утвержденной ещё в 2008 году, приоритетное развитие должно было получить строительство автомобильных дорог с цементобетонными покрытиями. Целесообразность строительства автомобильных дорог с цементобетонным покрытием была отмечена в Стратегии развития промышленности строительных материалов на период до 2020 года и дальнейшую перспективу до 2030 года принятой Распоряжением Правительства РФ от 10 мая 2016 г. № 868-р. Стратегия предусматривает планомерное повышение доли ввода в эксплуатацию автомобильных дорог с цементобетонным покрытием в общем объеме строительства автомобильных дорог в России. Также в план по реализации данной стратегии, утверждённый Распоряжением Правительства РФ от 6 апреля 2017 г. № 630, вошёл пункт о реализации в различных климатических зонах Российской Федерации пилотных проектов по строительству автомобильных дорог с цементобетонным покрытием, в том числе с использованием композиционных строительных материалов, для оценки целесообразности расширения их использования в будущем. К сожалению, ничего из вышеуказанного на сегодняшний день не выполняется.

В настоящее время принято решение о строительстве транспортных обходов крупных городов России, ряда транспортных магистралей, приведение в нормативное состояние улиц и дорог городских агломераций. В этих регионах развита цементная промышленность, цементные заводы расположены в

непосредственной близости от предполагаемого строительства автомобильных дорог, имеются соответствующие подрядные организации.

Считаем необходимым на уровне Правительства РФ принять решение о расширении использования в строительстве и реконструкции автомобильных дорог дорожного цементобетона с применением передовых технологий, позволяющих в значительной степени сократить эксплуатационные затраты и не менее чем в два раза увеличить сроки службы автомобильных дорог. Решение о выборе того или иного типа дорожного покрытия должно основываться исключительно на экономических расчетах затрат в рамках жизненного цикла объекта.

Рекомендации:

1. Провести анализ выполнения Распоряжения Правительства РФ от 10 мая 2016 г. № 868-р и Распоряжения Правительства РФ от 6 апреля 2017 г. № 630 в части, касающейся строительства цементобетонных покрытий автомобильных дорог.

2. Постановлением Правительства РФ о расширении строительства цементобетонных покрытий автомобильных дорог предусмотреть планомерное повышение доли строительства автомобильных дорог с цементобетонными покрытиями с достижением к 2024 году 40% показателя от общего объема нового строительства.

3. Подготовить Распоряжение Правительства РФ об обязательном предоставлении проектными организациями в Главгосэкспертизу экономического сравнения вариантов конструкций жестких и нежестких дорожных одежд при проектировании автомобильных дорог, городских улиц и дорог с учетом эксплуатационных затрат в рамках жизненного цикла объекта, с целью назначения более эффективных конструкций.

4. Разработать пакет нормативно-технических документов, обеспечивающих качественное строительство цементобетонных покрытий и оснований автомобильных дорог с применением современных технологий. На протяжении последних 30 лет такие документы не разрабатывались и не актуализировались.

5. По каждому Федеральному округу разработать программы по строительству и реконструкции автомобильных дорог с применением дорожного цементобетона в основаниях и покрытиях дорог, с целью значительного сокращения в дальнейшем затрат на ремонт и содержание, а также продления жизненного цикла дорог.

6. Разработать программу по реконструкции улиц и дорог городских агломераций с применением дорожного цементобетона в покрытиях и основаниях дорожных одежд, особенно в местах остановок общественного транспорта, местах разгона- торможения, кольцевых автомагистралей.

7. Разработать программу создания отечественных комплектов машин по строительству цементобетонных покрытий.

Мониторинг:

Вопрос: Участие компаний–членов КСИИ в деятельности рабочих групп рынков Национальной Технологической Инициативы (рынки НТИ) (EnergyNet, HealthNet, AutoNet и других групп).

Развитие инноваций является одним из обозначенных приоритетов развития страны в долгосрочной перспективе. Приоритетность развития данного направления нашла своё отражение в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 01 декабря 2016 года, в «Стратегии научно-технологического развития России», а ряд задач стимулирования инновационного развития уже решаются в рамках запущенной Национальной технологической инициативы (НТИ), направленной на поиск системных решений по определению ключевых технологий с учётом основных направлений мирового развития.

Компании-члены КСИИ являются крупнейшими носителями научного, технологического и инженерного опыта, мировыми лидерами в соответствующих сегментах, и могли бы применить свой научно-технический потенциал для определения конкурентоспособности предлагаемых технологических направлений в глобальном контексте, а также для решения других вопросов данной инициативы. Компании-члены КСИИ открыли свои исследовательские, инновационные и технологические центры в России. Данные центры работают с российскими партнерами. Привлечение компетенций компаний-членов КСИИ могло бы помочь осуществить полноценный сравнительный анализ предлагаемых решений для определения структурированной картины существующих индустриальных рынков,

международных исследовательских программ, оценки стратегий в сравнении с лидерами в своих и смежных отраслях, что, в свою очередь, позволит наметить четкие направления инвестиционной деятельности и развития отраслей нового технологического уклада.

Технические эксперты компаний-членов КСИИ были подключены к работе действующих межведомственных совещательных органов в области инновационного развития, в том числе к деятельности Национальной технологической инициативы (НТИ). Рабочая группа КСИИ по инновационному развитию (РГ ИР) приняла активное участие в обсуждении, оценке и представлении рекомендаций по реализации планов мероприятий НТИ в составе участников экспертного сопровождения разработки и реализации «дорожных карт» (при Открытом Правительстве).

Члены РГ ИР активно участвовали в работе Стратегического совета по инвестициям в новые индустрии под председательством Министра промышленности и торговли РФ Д.В. Мантурова.

РГ ИР также приняла участие в приоритетном проекте Минэкономразвития России "Развитие инновационных кластеров – лидеров инвестиционной привлекательности мирового уровня", в частности, в оценке проектов-заявок от претендентов на участие в проекте, представляющих инновационные кластеры различных регионов.

Необходимо отметить деятельное участие РГ ИР в подготовке новой редакции «Стратегии инновационного развития Российской Федерации» на долгосрочный период. Подготовлены и представлены предложения для новой редакции стратегии. Эксперты РГ ИР были непосредственно вовлечены в деятельность различных тематических рабочих групп по разработке и подготовке прогноза научно-технологического развития РФ: «Формирование наукоемких индустрий», «Целевое будущее России: научно-технологический аспект». Участие в опросе ключевых экспертов по перспективам инновационного развития направления «Передовые производственные технологии» (Сколтех, ВШЭ). Кроме того, эксперты технологических компаний-членов КСИИ также участвовали в процессе составления форсайтов (Научно-технологический Форсайт, ВШЭ).

И тем не менее, следует отметить, что в настоящее время потенциал компаний-членов КСИИ в развитии НТИ используется недостаточно и многие решения принимаются без учета передового мирового опыта. В результате, существует риск того, что в связи с громадным разнообразием представляемых технологий в качестве инновационных решений будут предлагаться технологии, не представленные до настоящего времени в России и потому неизвестные российским регуляторам и научно-исследовательским кругам, но в то же время уже опробованные испытанные и представленные на рынке других стран. Такая ситуация, в свою очередь, может привести к тому, что при отсутствии соответствующего бенчмаркинга, будут повторно разрабатываться технологии, по определению лишенные шанса на реальный инновационный прорыв, или, что еще хуже, средства будут тратиться на технологии, которые не известны на российском рынке, но от которых мировые лидеры уже отказались на стадии тестирования.

Рекомендации:

Учитывая вышеизложенное, рекомендуем Минэкономразвития России:

1. Рассмотреть возможность обеспечения более широкого и активного участия экспертов КСИИ в деятельности Национальной технологической инициативы (НТИ), интеграции КСИИ в Межведомственную рабочую группу по разработке и реализации НТИ, координации участия в строительстве системы кооперации НТИ с международными партнерами.

2. Рассмотреть возможность обеспечения полноправного участия экспертов КСИИ в профильных рабочих группах и экспертных органах при Правительстве РФ, таких как, например, Рабочая группа по стимулированию развития экологически чистого транспорта и соответствующей инфраструктуры под руководством Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации М.А. Акимова.

2. Локализация и региональное развитие

Вопрос 1. Доступность оборудования для предприятий пищевой и перерабатывающей промышленности.

Министерством промышленности и торговли Российской Федерации (далее - Минпромторг) разрабатывается проект Стратегии развития машиностроения для пищевой и перерабатывающей промышленности на период до 2030 г. (далее – проект Стратегии).

Проект Стратегии ставит амбициозные цели по увеличению доли отечественного оборудования для пищевых производств на внутреннем рынке. В частности, объём реализации отечественного оборудования для российской пищевой и перерабатывающей промышленности должен вырасти в 3 раза к 2030 г. (к уровню 2016 года). Доля российских компаний на внутреннем рынке должна достигнуть 62% в 2030 г. (к уровню 2016 года).

Экспорт к 2030 г. должен вырасти ещё заметнее – в 3,7 раза к уровню 2016 г. При этом проект Стратегии содержит как стимулирующие (субсидирование НИОКР, производства новых образцов техники, компенсация части затрат на производство пилотных партий, и др.), так и репрессивные меры. В частности, речь идёт о повышении пошлин на ввоз оборудования, произведенного за рубежом (мероприятие №12 проекта Плана мероприятий по реализации Стратегии).

Такой инструмент как повышение пошлин вызывает серьёзную обеспокоенность бизнеса и выглядит необоснованным в силу ряда причин:

- производство оборудования для пищевой отрасли не является профильным направлением для многих российских производителей. Возможность и готовность таких предприятий к удовлетворению требований потребителя (предприятий пищевой отрасли) заведомо ниже, чем у зарубежных компаний, специализирующихся на производстве такого оборудования;

- рынок оборудования для пищевой отрасли претерпевал изменения не один десяток лет; обучение персонала, производственные процессы, сервисное обслуживание налажены и адаптированы под зарубежных производителей; заключены долгосрочные контракты. Всё это в совокупности не позволяет говорить о возможности быстрого замещения зарубежного оборудования отечественными аналогами;

- использование зарубежного оборудования упрощает использование зарубежного опыта, сокращает время запуска новинок, что является важным фактором для развития потребительского рынка;

- доля импортного оборудования достаточно велика (до 99% по некоторым отраслям). При этом те позиции, которые могут быть замещены отечественными производителями (например, ёмкости для пищевых продуктов), уже закрыты российскими поставщиками. Таким образом, нет условий для быстрого увеличения доли российского оборудования;

- производство пищевой продукции в глобальном масштабе стабильно растёт и является высоко конкурентным сектором. В таких условиях важно повышать конкурентоспособность отрасли (снижать издержки производства в России), а не препятствовать её развитию.

С учётом описанных выше тенденций повышение пошлин будет выполнять исключительно фискальную цель и приведёт к росту затрат производителей пищевой продукции, но не к достижению целей развития машиностроительной отрасли. В пользу этого говорит и тот факт, что девальвация рубля не привела к замещению зарубежного оборудования российскими аналогами.

Как показали итоги обсуждений на различных отраслевых площадках, неготовность к повышению пошлин демонстрируют самые различные отрасли – производители кондитерской продукции, безалкогольных напитков, мясных продуктов, хлеба, молока, и т.д.

В новых редакциях проекта Стратегии (2019 г.) прямое указание на необходимость повышения пошлин отсутствует. В связи с этим РГ КСИИ ожидает окончательного принятия документа для оценки необходимости дальнейшей работы над вопросом.

Вопрос 2. Избыточность отдельных требований к локализации производства на территории Российской Федерации.

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.

В отрасли автомобилестроения в качестве главного критерия для признания российского происхождения продукции первоначально был установлен жёсткий перечень обязательных производственных операций, которые должны выполняться на территории РФ или стран-членов ЕАЭС. Такой принцип вызывал критику автопроизводителей, т.к. не учитывал специфику условий, в которых развивались разные сегменты внутри отрасли, а также мировые технологические тренды.

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.

Также в перечень производственных операций включено применение российских лакокрасочных материалов, хотя даже российские автопроизводители отказываются от их применения.

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 различаться и количество баллов, присваиваемых за освоение такой операции, в различных сегментах автопрома.

3. Освоенное производство компонентов.

Не нашли отражение в перечне компоненты, инвестиции в производство которых были ранее сделаны автопроизводителями (автомобильные стёкла, шумоизоляция, проводка, седельные и сцепные устройства и др.), что приводит к обесцениванию уже сделанных инвестиций. Кроме того, у инвесторов

возникает опасение, что последующие изменения ПП РФ № 719 могут также обесценить будущие инвестиции.

В настоящее время Минпромторгом России ведется работа по распространению принципа балльной системы на другие отрасли машиностроения (производство сельскохозяйственной и дорожно-строительной и специальной техники). Не исключено, что впоследствии данный подход будет тиражирован и на другие отрасли.

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.

Вопрос 3. 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, Монголия¹, Таджикистан, Туркменистан², 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 встанут 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.

Оптимальным вариантом решения проблемы видится создание необходимого сервиса в рамках развития «Навигатора экспортёра», разрабатываемого РЭЦ. При этом форма реализации (интеграция

¹ Участвует в некоторых структурах СНГ в качестве наблюдателя

² Ассоциированный член

в интерактивный онлайн-сервис, или периодическая публикация дайджестов с информацией о новых требованиях) может быть определена в рамках работы РЭЦ и КСИИ.

Рекомендации:

РЭЦ как ключевому институту развития в части поддержки экспорта обеспечить создание необходимого сервиса в рамках развития «Навигатора экспортёра».

Вопрос 4. Развитие моногородов (в части распространения мер господдержки моногородов на развитие социальной инфраструктуры).

Развитие моногородов (в части распространения мер господдержки моногородов на развитие социальной инфраструктуры).

Производственные площадки многих иностранных компаний располагаются в моногородах. Работая в таких населённых пунктах и инвестируя в развитие, бизнес сталкивается с объективными инфраструктурными ограничениями, которые не дают в полной мере реализовать инвестиционные возможности бизнеса. Наиболее острой проблемой, стоящей перед компаниями, работающими в большинстве моногородов, являются продолжающийся отток населения и, соответственно, нехватка человеческих ресурсов, что серьёзно ограничивает возможности долгосрочного устойчивого развития. Анализ, проведённый компаниями, работающими в моногородах, показал, что основными причинами, способствующими оттоку населения, являются отсутствие высококвалифицированных рабочих мест, низкая доступность современного качественного жилья и медицинского обслуживания, и общее низкое качество городской среды.

Несмотря на существующие федеральные и региональные программы, предоставляющие значительные льготы для бизнеса, отсутствие квалифицированных трудовых ресурсов снижает инвестиционную привлекательность данных территорий и объективно препятствуют принятию инвестиционных решений. Компании вынуждены привлекать и перемещать специалистов из других территорий страны, неся значительные расходы, связанные с перемещением и удержанием персонала, что в свою очередь снижает скорость окупаемости инвестиций и негативно влияет на инвестиционную привлекательность регионов.

Серьёзным фактором, способствующим оттоку населения из моногородов, остается недостаточное обеспечение современным медицинским обслуживанием. Во многих случаях реформа системы здравоохранения привела на местах к сокращению ряда медицинских объектов, укрупнению территорий обслуживания и, соответственно, увеличению нагрузки на медицинский персонал, который в свою очередь заметно сократился. При этом, учитывая, что активная часть потенциальных сотрудников готовых начать карьеру в моногородах - это молодые семьи с одним или двумя детьми, качественное медицинское обслуживание является важным аргументом для привлечения и закрепления молодёжи, и изменения негативного тренда на убыль населения моногородов.

Другой серьёзной проблемой является отсутствие современного доступного жилья для молодых специалистов. Компании вынуждены арендовать жилье в старом жилом фонде 1960-70 годов, что само по себе снижает привлекательность работы в моногородах для высококлассных/молодых специалистов. Таким образом, задача обеспечения моногородов современным жильем и созданием современной городской среды является ключевой для обеспечения устойчивого развития моногородов и привлечения инвестиций. На наш взгляд, комплексная застройка малоэтажным комфортным жильем реально поможет улучшить инвестиционную привлекательность моногородов, изменить ситуацию с оттоком трудовых ресурсов, закрепить молодёжь, привлечь новые профессиональные кадры в т.ч. и кадры для развития социальной сферы моногородов – врачей и учителей. Для того, чтобы уменьшить затраты компаний, осуществляющих инвестиции в производственные объекты, полагаем возможным разработать механизмы стимулирования инвестиций в создание жилищной инфраструктуры.

Наметившаяся в последнее время устойчивая тенденция по локализации производств в моногородах, снятие инфраструктурных ограничений и создание дополнительных условия для ведения бизнеса, на наш взгляд, может дать дополнительный импульс экономике страны, социально экономическому развитию регионов и муниципальных образований.

В июле т.г. Правительство РФ заявило о подготовке проекта новой госпрограммы развития моногородов на 2020–2024 годы, работа над которой ведется в настоящее время.

Преыдущая приоритетная программа «Комплексное развитие моногородов», разработанная Минэкономразвития, была рассчитана на период 2016–2025 годов. Однако ее решено было досрочно

прекратить из-за ее неэффективности. Переработку новой системы поддержки моногородов в Правительстве РФ объясняют необходимостью координации поддержки моногородов с мероприятиями нацпроектов. Программу развития моногородов на 2020 -2024 гг. планируют утвердить до конца 2019 года.

Рекомендации:

Довести до Минэкономразвития РФ позицию международных инвесторов по развитию социальной сферы моногородов:

- рассмотреть вопрос софинансирования расходов бюджетов субъектов Российской Федерации и бюджетов муниципальных образований на создание (реконструкцию) инженерной, транспортной и систем коммунальной инфраструктуры для снятия имеющихся ограничений в инженерной и коммунальной инфраструктуре с целью увеличения объемов жилищного строительства в моногородах;

- инициировать разработку программы развития государственно частного партнерства по строительству многопрофильных медицинских центров в моногородах;

- предусмотреть федеральную ипотечную программу для врачей, пребывавших на работу в моногорода;

Инициировать проведение рабочей встречи с директором Департамента регионального развития Минэкономразвития России Егоровым И.В.

После принятия новой госпрограммы развития моногородов на 2020–2024 годы перевести вопрос в режим мониторинга.

Вопрос 5. Необходимость сертификации российских поставщиков животноводческого сырья для развития несырьевого экспорта из Российской Федерации.

Экспортная направленность производства является одним из приоритетов национальной сельскохозяйственной политики. Министерством сельского хозяйства РФ разработан комплекс мер поддержки, направленных на развитие экспортного направления у российских производителей; комплекс мероприятий также осуществляется в рамках реализации национального проекта «Международная кооперация и экспорт».

Производители положительно восприняли государственные меры – по ряду несырьевых категорий доля экспорта растет, расширяется его география. Например, по итогам 2016 года экспорт российской кондитерской продукции составил 421, 38 тыс. тонн на сумму 935, 33 млн. долларов США; в 2017 году экспорт составил 456, 22 тыс. тонн на сумму 1 048, 59 млн. долларов США с ростом к прошлому году + 8,3% в натуральном выражении и +12,1% в денежном выражении; в 2018 году (по предварительным данным) экспорт составит 529, 45 тыс. тонн на сумму 1 139 млн. долларов США с ростом к прошлому году + 16,1% в натуральном выражении и +8,4% в денежном выражении.

В то же время, при расширении географии экспорта на страны Европейского союза, российские производители столкнулись со следующими трудностями. Согласно ветеринарным требованиям ЕС, в случае, если товар экспортера содержит ингредиенты животного происхождения, необходимо, чтобы поставщики экспортера товара, предоставляющие ему данные ингредиенты, были аттестованы и зарегистрированы в качестве экспортеров в ветеринарных системах учета ЕС. Иными словами, в случае, если российский производитель шоколада хотел экспортировать свою продукцию в ЕС, необходимо, чтобы российский поставщик сухого молока (как ингредиента экспортируемого шоколада), был зарегистрирован в ветеринарных системах ЕЭС. Также проблемы вызывает отсутствие на территории РФ органа, ответственного за выдачу «сертификатов здоровья» (необходимы для некоторых стран).

В данный момент многие российские экспортеры столкнулись с ситуацией, когда 1) их поставщик не видит целесообразности для себя проходить аттестацию на соответствие ветеринарным требованиям ЕС ввиду отсутствия экспортных планов по данному направлению; 2) территориальные управления Россельхознадзора проводят аттестацию с нарушением регламентированных сроков. Данные факторы значительно ограничивают экспортный потенциал российских производителей на европейском направлении.

³ Согласно ассоциации кондитерской промышленности «АСКОНД»

В качестве предлагаемых решений сложившейся ситуации предлагается:

1. Правительству РФ – назначить орган, ответственный за выдачу «сертификатов здоровья».
2. МСХ – усилить работу по внедрению реестра экспортеров подконтрольных товаров в государства, не являющиеся членами Евразийского экономического союза;
3. МСХ – усилить разъяснительную работу среди производителей сельскохозяйственного сырья; стимулировать их ко вступлению в реестр экспортеров / аттестации на соответствие ветеринарным требованиям стран-основных экспортных направлений сферы АПК;
4. МЭР - внедрить обучающие программы для субъектов МСП (отрасль АПК) на предмет современных требований/аттестаций в области энергоэффективности, устойчивого развития, экологической безопасности, ХАССП.

Вопросы в режиме мониторинга:

Вопрос 1. Обеспечение поддержки российских производителей и переработчиков сельхозпродукции, востребованной ведущими производителями пищевой продукции. Повышение экспортного потенциала российской сельхозпродукции.

Иностранные компании готовы увеличивать долю российских производителей в своей системе закупок. Это позволило бы не только повысить уровень локализации, но и снизить затраты, сделать выпускаемую продукцию более конкурентоспособной на рынке. В частности, в пищевой отрасли существует широкий ряд возможностей по развитию первичной переработки сельхозпродукции. Речь идет о таких позициях, как сушеные овощи (нарезанные), сушёные овощи/травы, сухое молоко, молочный жир и сухая молочная сыворотка, сырье для соковой продукции (в т.ч. яблочное пюре и яблочные концентрированные соки), солод, и др.

Однако существует ряд препятствий для дальнейшего развития сотрудничества с российскими поставщиками. Одним из ключевых препятствий является отсутствие международной сертификации, либо формальное соответствие предъявляемым требованиям.

В 2017 г. в развитие предложений рабочей группы по локализации Консультативного совета по иностранным инвестициям (КСИИ) был реализован проект по обучению российских производителей сырья для пищевой продукции и готовых продуктов питания.

Пилотный проект заключался в обучении групп предпринимателей, заинтересованных в развитии своего бизнеса в соответствии с лучшими практиками, в том числе в перспективе сотрудничества с международными компаниями. Обучение проходило в формате двухдневных семинаров, посвященных теме GFSI (Global Food Safety Initiative) сертификации. Сертификация по одному из GFSI стандартов является существенным преимуществом, а подчас – и необходимым требованием при подборе поставщиков международными компаниями. Проект был реализован в 5 регионах – Воронежской и Липецкой областях, Республике Татарстан, Краснодарском крае, Ставропольском крае.

Непосредственно пилотный проект был реализован в октябре-декабре 2017 г., ему предшествовала подготовительная работа с июня 2017 г., включая семинар 13 сентября 2017 г., в ходе которого вопрос развития поставщиков обсуждался широким кругом заинтересованных сторон, включая Минэкономразвития, представителей инфраструктуры поддержки МСП в регионах, Корпорации МСП, компаний-членов КСИИ и их российских поставщиков, компаний, занимающихся обучением и сертификационными аудитами, и т.д.

В 2018 году, с учётом необходимости более широкого охвата предпринимателей по всей стране, Минэкономразвития предложило иную схему реализации проекта – размещение обучающих курсов в свободном доступе на портале Деловая Среда. Этот формат работы не получил развития.

С учётом актуальности данной темы для широкого ряда компаний, вопрос переведен в режим мониторинга.

Вопрос 2. Обеспечение отрасли по производству кормов для домашних животных отечественной высококачественной мясокостной мукой.

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 семь заводов на территории России. Годовой объём рынка кормов для домашних животных превышает 170 млрд.

руб. В производстве и системе сбыта продукции занято свыше 20 000 человек. Также значительные объемы готовых кормов экспортируются в страны дальнего зарубежья и СНГ (более, чем 30 стран).

Высокопротеиновая мясокостная мука является одним из важнейших компонентов в кормах для домашних животных, без которого их производство невозможно. Компании – члены КСИИ всегда имели в качестве одного из приоритетов локализацию используемого сырья, в т.ч. мясокостной муки.

На сегодня более 70% используемого сырья закупается в России. Однако объективные проблемы качества мясокостной муки и регулирования на законодательном уровне порядка её использования в Российской Федерации не позволяют быстро нарастить объемы её закупок у отечественных производителей. Ряд мясокостных мук не производится на территории России вообще или производится в малых объемах: мука из кролика, утки, индейки, лосося. Поэтому производители кормов для домашних животных вынуждены импортировать сырье из третьих стран.

В связи с обсуждением ограничений ввоза мясокостной муки из отдельных стран в мае 2017 года Минсельхозом РФ была сформирована Рабочая группа по мониторингу ситуации на рынке мясокостной муки, в задачи которой вошла разработка дорожной карты по импортозамещению мясокостной муки, а также координация взаимодействия потребителей и производителей муки для увеличения её производства в России. С учетом проделанной работы в 2017 году, ситуация с обеспечением нашей отрасли высококачественной мясокостной мукой (с прогнозом до конца 2018 года) улучшилась, однако сохраняется существенный общий дефицит в размере 24,4% или 24,5 тыс. тонн.

Мы поддерживаем сохранение формата взаимодействия в рамках Рабочей группы при Минсельхозе до полного обеспечения производителей локальным сырьем, так как в случае введения ограничений возникнут серьезные проблемы с обеспеченностью в 2018 г данным сырьем всех российских предприятий, производящих готовые корма для домашних животных, а также последует снижение объема производства до 300 тыс. тонн, в денежном выражении более 30 млрд. рублей, сокращение налоговых отчислений в бюджеты разных уровней на 3 млрд. рублей. 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, нами были разработаны предложения по формированию плана мероприятий («дорожной карты») по развитию российского рынка мясокостной муки для производства кормов для кошек и собак (приложение 1). Предложения включают в себя набор мер по обеспечению перехода отрасли на сырьё отечественного производства (с возможностью компенсации выпадающих объемов из третьих стран) к 2020 году.

Рекомендации:

Просим поддержать план мероприятий («дорожную карту») по локализации высококачественной мясокостной муки до 2020 года и утвердить его приказом Минсельхоза России.

Приложение 1. Проект плана мероприятий («дорожной карты») по развитию российского рынка мясокостной муки для производства кормов для кошек и собак.

I. Общее описание

Реализация плана мероприятий («дорожной карты») по развитию российского рынка мясокостной муки для производства кормов для кошек и собак (далее – «дорожная карта») призвана обеспечить прозрачность процесса локализации мясокостной муки для производства кормов для домашних животных, а также обеспечения качества локализованного сырья, увеличения экспорта произведенной в России продукции. Меры, предусмотренные «дорожной картой», направлены на совершенствование государственного регулирования и стандартизацию требований к производимой продукции.

Реализация «дорожной карты» будет осуществляться с 2017 по 2020 год во взаимосвязи со Стратегией развития пищевой и перерабатывающей промышленности Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 апреля 2012 г. № 559-р, и паспортом приоритетного проекта «Экспорт продукции АПК», утвержденной президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам (протокол от 30 ноября 2016 г. № 11). Цели «дорожной карты» достигаются за счет:

1. разработки и внесения изменений в технический регламент ЕАЭС, государственные стандарты;
2. увеличения производственных мощностей предприятий, производящих мясокостную муку высокого качества, за счет создания конкурентных условий на рынке мясокостной муки;
3. расширение экспорта готовой продукции.

Для оценки эффективности реализации «дорожной карты» выбраны следующие контрольные показатели:

Контрольные показатели:

	Показатель	Базовое значение	Период, год		
			2018	2019	2020
1	Обеспеченность мясокостной мукой из куриного сырья	40%*	60%	80%	100%
2	Обеспеченность мясокостной мукой из свиной продукции	89%*	95%	100%	
3	Обеспеченность мясокостной мукой из прочих видов сырья	38%*	40%	50%	60%
4	Объем экспорта готовых кормов для домашних животных,	81,4**	85	90	100

	млн.долл.США (группа ТН ВЭД 2309 10)				
--	--------------------------------------	--	--	--	--

* за 2017 г.

** за 2016 г.

II. План мероприятий.

	Наименование мероприятия	Вид документа	Ожидаемые результаты	Срок исполнения	Исполнитель
1.	Улучшение качества отечественной мясокостной муки				
1.1.	Разработка новых и внесение изменений в действующие нормативно-правовые акты о нормировании показателей качества и безопасности мясокостной муки	Государственный стандарт	Внесение изменений в ГОСТ 17536-82. Государственный стандарт Союза ССР «Мука кормовая животного происхождения. Технические условия». Типовые ТУ для производства мясокостной муки высокого качества		Минсельхоз Росстандарт Институт мясной промышленности
1.2.	Запрет внутривидового кормления для создания рынка субпродуктов и мясокостной муки	Технический регламент	принятие Технического регламента на корма и кормовые добавки		Минсельхоз Минпромторг Минэкономразвития
1.3.	Совершенствование систем контроля качества на российских мясоперерабатывающих предприятиях, осуществляющих деятельность по переработке отходов и по производству мясокостной муки	Ведомственный акт	Информационно-технический справочник наилучших доступных технологий (ИТС НДС) «Убой животных на мясокомбинатах, мясохладобойнях,		Минсельхоз Росстандарт

			побочные продукты животноводства»		
2. Увеличение производственных мощностей российских предприятий по производству высококачественной мясокостной муки					
2.1.	Программа информирования предприятий АПК о требованиях к высококачественной мясокостной муке	Ведомственный акт	Программа информирования		Минсельхоз
2.2.	Программа субсидирования инвестиционных проектов по расширению производства мясокостной муки высокого качества	Ведомственный акт	Программа субсидирования		Минсельхоз
2.3.	Программа опережающего развития отрасли производства рыбной муки, а также муки кролика, утки, индейки, баранины в России.	Ведомственный акт	Программа развития		Минсельхоз
3.	Мониторинг ситуации в сфере импортозамещения мясокостной муки российским производством	Доклад в Правительство	Доклад в Правительство	ежегодно	Минсельхоз

3. Совершенствование налогового и таможенного законодательства и администрирования

В течение 2018/2019 гг. работа Группы по совершенствованию налогового законодательства была сконцентрирована на следующих вопросах.

Вопрос 1. Подтверждение оказания внутригрупповых услуг.

В 2018-2019 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 выплаты 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 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.

Рекомендации:

Считаем целесообразным проработать возможность нормативного урегулирования вопроса о порядке подтверждения внутригрупповых услуг с учетом международной практики.

Вопрос 2. 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 3. 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.

Таможенная часть:

Вопрос 1. О категорировании участников внешнеэкономической деятельности.

В рамках реализации приоритетного проекта «Системные меры развития международной кооперации и экспорта» по направлению «Международная кооперация и экспорт» ФТС России в Порядок автоматизированного определения категории уровня риска участников внешнеэкономической деятельности внесены изменения, предусматривающие проведение автоматизированного категорирования участников внешнеэкономической деятельности, осуществляющих экспорт товаров. Указанный Порядок определяет критерии отнесения участников внешнеэкономической деятельности к категориям высокого, среднего и низкого уровней риска.

Приказ ФТС России от 1 декабря 2016 г. с изменениями, внесенными приказом ФТС России от 31 июля 2017 г. № 1247, размещен на официальном сайте ФТС России в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (www.ved.customs.ru) в разделе «Категорирование участников ВЭД».

Кроме того, ФТС России приняты отдельные ведомственные акты, регламентирующие порядок отнесения предприятий, осуществляющих экспортную деятельность, производственную деятельность, к категории низкого уровня риска.

Рекомендации:

ФТС России просим рассмотреть вопрос об информировании компаний, относящихся к низкой категории риска, в том числе с использованием функционала личного кабинета, о возможных нарушениях, которые могут повлечь изменение категории риска.

Вопрос 2. Совершенствование института УЭО в ЕАЭС.

2.1. Применение низкого уровня риска при подаче заявлений о выпуске до подачи ДТ.

В настоящее время ТК ЕАЭС предусматривается применение низкого уровня риска при декларировании товарных партий, принадлежащих УЭО. Однако, действующая правоприменительная практика свидетельствует о том, что при подаче заявлений о выпуске товаров до подачи ДТ, данное упрощение не применяется.

В этой связи, считаем целесообразным доработать программно-технические средства ФТС для обеспечения возможности применения мер автоматического категорирования товаров УЭО в низком уровне риска.

Вопрос 2.2. 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.

Непосредственный доступ к системам G-ERP возможен исключительно из корпоративной сети определенной компании и только с корпоративных компьютеров, привязанных к учетной записи конкретного работника. Предоставление внешнего доступа (не с территории офиса, с внешних компьютеров и т.д.) представляется технически невозможным.

В этой связи в целях разрешения предлагаем рассмотреть способ 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.

Просим рассмотреть возможность подготовки для участников внешнеэкономической деятельности, заинтересованных в использовании статуса УЭО, и таможенных органов рекомендаций о типовых способах предоставления удаленного доступа к сведениям систем учета УЭО помимо непосредственного удаленного доступа к системам учета и перечня сведений для которых обеспечивается удаленный доступ.

Вопрос 2.3. Требования к предоставляемой отчетности УЭО.

Приказ ФТС, 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.

Например, сведения о таможенных операциях с товарами уже находятся в базах данных таможенных органов, а сведения о хозяйственных операциях, связанных с реализацией товаров таможенный орган может получить самостоятельно из ИФНС.

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:

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.

Вопрос 3. 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 4. О предоставлении статистических форм.

Пунктом 1 постановления Правительства РФ от 07.12.2015 № 1329 «Об организации ведения статистики взаимной торговли Российской Федерации с государствами - членами Евразийского экономического союза» (далее Постановление) установлено, что Федеральная таможенная служба является уполномоченным органом, ответственным за ведение статистики взаимной торговли Российской Федерации с государствами - членами Евразийского экономического союза.

Согласно пункту 5 Постановления обязанность по предоставлению статистических форм таможенным органам Российской Федерации возложена на российское лицо, которое заключило сделку либо от имени (по поручению) которого заключена сделка, в соответствии с которой товары ввозятся в Российскую Федерацию с территорий государств - членов Евразийского экономического союза или вывозятся из Российской Федерации на территории государств - членов Евразийского экономического союза, а при отсутствии такой сделки - российское лицо, которое имеет на момент получения (при ввозе) или отгрузки (при вывозе) товаров право владения, пользования и (или) распоряжения товарами.

В соответствии с подпунктом 18 пункта 7.1 решения Комиссии Таможенного союза от 28.01.2011 № 525 «О Единой методологии ведения таможенной статистики внешней торговли и статистики взаимной торговли государств - членов Таможенного союза» (далее Решение) в таможенной статистике внешней торговли и статистике взаимной торговли среди прочих необходимо учитывать товары, отправленные международными почтовыми отправлениями или через курьерскую службу, в том числе по сделкам, совершенным с использованием электронных средств (электронная торговля).

Таким образом, действующими нормативно-правовыми актами Российской Федерации и ЕАЭС предусмотрена необходимость оформления статистических форм в отношении товаров, реализуемых налоговым резидентом Российской Федерации через сеть Интернет (интернет-магазин) в адрес юридических и физических лиц, зарегистрированных на территории других стран – членов ЕАЭС.

Пунктом 3.2 Решения установлено, что исходными данными при формировании статистики взаимной торговли являются сведения, содержащиеся в документах, предоставляемых участниками внешнеэкономической деятельности в уполномоченные органы государств - членов Таможенного союза при взаимной торговле. При этом исходя из норм национального законодательства стран-участниц ЕАЭС (п.2 постановления Правительства РФ от 07.12.2015 № 1329, Приказ Председателя Комитета по статистике Министерства национальной экономики Республики Казахстан от 29.11.2016 № 278, Постановление Государственного таможенного комитета Республики Беларусь от 26.01.2012 № 2) обязанность по предоставлению статистических форм возлагается на физических лиц только в том случае, если они зарегистрированы в качестве индивидуального предпринимателя.

Следовательно, в случае размещения через российский интернет-магазин заказа, оформленного частным лицом, зарегистрированным на территории другой страны – члена ЕАЭС, информация о данной операции не будет учтена в национальной системе таможенной статистики внешней торговли принимающего государства.

Пунктом 6 Постановления установлено, что статистическая форма заполняется за отчетный месяц по нескольким отгрузкам (получениям) товаров, отгруженных (полученных) на одних и тех же условиях в рамках одного контракта (договора) (при наличии), или отдельно по каждой отгрузке (получению) товаров. В то же время действующая версия он-лайн сервиса «Статистическое декларирование» при формировании статистической формы на экспортируемые из РФ товары предусматривает в качестве обязательных для заполнения следующие реквизиты покупателя (графа 2):

- ФИО физического лица
- населенный пункт
- улица, номер дома.

Таким образом, он-лайн сервис «Статистическое декларирование» ФТС России обязывает участника ВЭД оформлять отдельную статистическую форму на каждый заказ, размещенный в интернет-магазине, в отношении товаров, отправляемый в адрес частных лиц – резидентов стран ЕАЭС. Принимая во внимание тот факт, что за отчетный период клиентами может быть оформлено несколько тысяч заказов участник ВЭД обязан подготовить и зарегистрировать идентичное количество статистических форм, что создает избыточную административную нагрузку как для самого участника ВЭД, так и для представителей таможенных органов Российской Федерации, на которых возложена обязанность по проверке заявленных сведений.

Помимо этого следует принять во внимание, что с 29 января 2017 года предусмотрена административная ответственность по статье 19.7.13 КоАП РФ за непредставление или несвоевременное представление в таможенный орган статистической формы учета перемещения товаров либо представление статистической формы учета перемещения товаров, содержащей недостоверные сведения. При этом сумма административного штрафа для юридических лиц за данное правонарушение составляет от 20 до 50 тысяч рублей. При повторном совершении правонарушения – от 50 до 100 тысяч рублей.

Учитывая вышеизложенное, действующий в настоящий момент времени порядок предоставления статистических форм с помощью он-лайн сервиса «Статистическое декларирование» ФТС России в отношении товаров, реализуемых через интернет-магазины в адрес частных лиц, зарегистрированных на территории других стран – членов ЕАЭС является неэффективным и влечет слишком большие финансовые риски для бизнеса.

Статьей 11 Федерального закона от 27.11.2010 № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» установлено, что деятельность таможенных органов основана в том числе на следующих принципах:

- недопущения возложения на участников внешнеэкономической деятельности чрезмерных и неоправданных издержек при осуществлении полномочий в области таможенного дела;
- совершенствования таможенного контроля, применения современных информационных технологий, внедрения прогрессивных методов таможенного администрирования.

Рекомендации:

Принимая во внимание положения приказа ФТС России от 04.05.2016 № 892 «Об утверждении Положения об Управлении таможенной статистики и анализа» просим Вас:

1. На основании п.40 приказа ФТС России от 04.05.2016 № 892 инициировать внесение изменений в положения постановления Правительства РФ от 07.12.2015 № 1329, предусматривающих исключение обязанности участников ВЭД подавать статистические формы в отношении товаров, реализуемых через интернет-магазины в пользу частных физических лиц, не зарегистрированных в качестве индивидуальных предпринимателей и приобретающих товары для собственных нужд, не связанных с осуществлением ими предпринимательской деятельности.

2. Подтвердить, что до момента внесения изменений в постановление Правительства РФ от 07.12.2015 № 1329, на основании положений п.6 данного постановления в пределах отчетного периода допускается подача одной статистической формы в отношении товаров, реализуемых интернет-магазинов в адрес частных физических лиц – резидентов стран ЕАЭС с учетом следующих особенностей:

- отдельная статистическая форма подается в отношении всех товаров, реализованных за отчетный период в адрес частных физических лиц – резидентов каждой из стран ЕАЭС;

- при заполнении реквизитов покупателя (графа 2 статистической формы) указываются следующие сведения:

- ФИО физического лица → «частные физические лица»

- населенный пункт → проставляется прочерк

- улица, номер дома → проставляется прочерк

- при заполнении графы 10 статистической формы указываются реквизиты консолидированной счет-фактуры, содержащей сведения обо всех заказах, сформированных в отчетном периоде, либо в графе «Наименование документа» проставляется тип «Другие» и указывается перечень номеров заказов, оформленных в отчетном периоде.

Вопрос 5. 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. Так, при экспорте за пределы Таможенного союза (ТС) сохраняется требование предоставления документов на бумажных носителях с отметками таможенных органов при экспорте. Общее время на получение этих штампов достигает одного месяца и требует вовлечения

значительных человеческих ресурсов. Несмотря на изменения, внесенные Федеральным законом №452 от 29.12.2014 г. в ст.165 Налогового кодекса РФ, позволяющие предоставлять товарно-транспортные документы, таможенные декларации и прочие документы в виде реестров, в том числе в электронном виде, сохраняется требование в п.15 ст.165 о возможности истребования указанных документов в бумажном виде с отметками таможенных органов. В этой связи, просим подготовить дополнительные поправки в НК РФ в части исключения требования документов с отметками при проведении проверки. 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.

Рекомендации:

Для решения описанных проблем, в целях упрощения экспортного таможенного оформления, группа по совершенствованию таможенного законодательства предлагает следующие шаги:

1.Подготовить дополнительные поправки в НК РФ в части исключения требования документов с отметками при проведении налоговой проверки.

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.

3.Организация электронного взаимодействия между налоговыми органами стран Таможенного союза. Отмена требования предоставления справок об уплате НДС в странах ТС и копий товарно-транспортных документов с печатями контрагентов в странах ТС.

Вопрос 6. 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.

В рамках распоряжения Правительства РФ от 29.06.2012 № 1125-р «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») «Совершенствование таможенного администрирования» перед Федеральной таможенной службой Российской Федерации (далее ФТС России) и Россельхознадзором поставлена задача по сокращению сроков нахождения товаров в морских портах (за исключением хранения товаров по инициативе участников ВЭД) к 2017 году максимум до 2-х суток.

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.

В настоящее время Россельхознадзор совместно с ФТС России в рамках внедрения РОП запустили 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 7. Проблема с применением совместного разъяснения ФТС и Росаккредитации о ввозе образцов для целей оценки (подтверждения) соответствия.

В Разъяснении ФТС России и Росаккредитации о порядке совершения таможенных операций, связанных с ввозом в Российскую Федерацию товаров в качестве проб и образцов от 29.12.2017 даны разъяснения в отношении порядка заполнения декларации на товары или иного документа, принимаемого таможенными органами в качестве таможенной декларации в соответствии с ТК ЕАЭС, особенностей хранения и учета документов органами по сертификации, испытательными лабораториями, осуществляющими исследования проб и образцов в целях принятия (регистрации) декларации о соответствии. Тем не менее, остались вопросы, по которым не полностью ясен подход к соблюдению указанных рекомендаций.

В настоящее время активно используются несколько способов ввоза подконтрольной продукции для целей проведения исследований и испытаний продукции.

1. Поставки подконтрольной продукции через экспресс-перевозчиков.

Указанные образцы и пробы в количестве, необходимом для проведения испытаний, в большинстве своем предоставляются поставщиком на безвозмездной основе и проходят упрощенное таможенное оформление с подачей Реестра экспресс – грузов в качестве документа, заменяющего Декларацию на товары.

Вопрос: Каким образом должны быть реализованы рекомендации по заполнению декларации на товары (особенности заполнения граф 31, 37, 44) при выпуске товаров при использовании Реестров экспресс-грузов, т.к. в формате таких реестров отсутствуют графы 31,37,44?

Предложение:

Дать рекомендации компаниям экспресс-перевозчикам о необходимости указания требуемой информации, в том числе с возможностью формировать отдельные реестры на образцы и пробы, ввозимые для целей оценки соответствия (Реестр 061 Пробы и образцы для проведения работ по оценке соответствия).

В поле Реестра, где может размещаться описательная часть товара указывать информацию о назначении ввоза товаров, под кодом 01999 реквизиты документов (договора с органом по сертификации, письма испытательной лаборатории (центра), реквизиты проформы-инвойса на товар).

В будущем, иметь возможность использовать указанные данные, в т.ч. отдельные «Реестры 061» для настройки автоматических процессов сверки информации по фактам ввоза образцов и проб и выпущенных на их основании сертификатов и деклараций о соответствии. Это позволит облегчить участникам ВЭД таможенную процедуру ввоза образцов и проб, исключит необходимость повторного предоставления документов и информации в таможенные органы.

2. Поставки подконтрольной продукции в автомобильных отсеках и контейнерах при поставках грузов автомобильным и морским транспортом, упакованной отдельно от других грузов (основной коммерческой поставки), поставляемых в тех же транспортных средствах.

Указанные пробы и образцы в количестве необходимом для проведения испытаний предоставляются поставщиком на безвозмездной основе, и направляются покупателю вместе с регулярной поставкой других товаров. При таможенном оформлении на подконтрольные товары подается Заявление в качестве документа, принимаемого таможенными органами в качестве декларации на товары.

Вопрос: Каким образом должны быть реализованы рекомендации по заполнению декларации на товары (особенности заполнения граф 31, 37, 44) при выпуске товаров с использованием Заявления, т.к. в формате таких Заявлений отсутствуют графы 31,37,44?

Предложение:

В графе «Сведения о товарах», либо ином подходящем месте Заявления, указать поочередно необходимую информацию:

Пробы и образцы для проведения работ по оценке соответствия (исследований и испытаний)

Код особенностей перемещения «061»

01999 реквизиты документов (договора с органом по сертификации, письма испытательной лаборатории (центра), проформы-инвойса на товар).

3. Поставки подконтрольной продукции как часть ввозимого сырья для производства продукции, с последующим отбором проб и образцов для проведения оценки соответствия.

Вопрос: Каким образом должны быть реализованы рекомендации по заполнению декларации на товары (особенности заполнения граф 31, 37, 44) при выпуске подконтрольной продукции в составе сырья для производства, поставляемого без выделения отдельной упаковки и отдельного места (налив, бочки, цистерны и пр.)?

Предложение:

Выделять пробы и образцы, поставляемые в составе сырья для производства, при оформлении декларации на товар в отдельный товар (Товар №2), где в соответствующих графах 31,37, 44 указывать всю необходимую информацию. В поле ДТ количество мест указывать «часть места». Отбор проб осуществлять на складе получателя с оформлением Акта отбора проб и образцов.

Рекомендации:

1. Просим прояснить алгоритм действий участников ВЭД в описанных ситуациях в целях соблюдения норм и требований законодательства в сфере оценки соответствия и порядка ввоза в Российскую Федерацию подконтрольных товаров.

2. Внести изменения в совместное письмо ФТС и Росаккредитации в соответствии с предложениями рабочей группы.

Вопрос 8. 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 формулировки, 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).

В РЕЖИМЕ МОНИТОРИНГА:

Вопрос 9. Классификация сырья для детского питания.

Процедура переработки для внутреннего потребления представляет интерес для российских производителей и способствует реализации политики локализации в России. Одной из заинтересованных отраслей является производство детского питания, сырье для которого в России не производится и размер таможенной пошлины на него выше, чем для готовой продукции.

В соответствии с протоколом заседания подкомиссии по таможенно-тарифному и нетарифному регулированию, защитным мерам во внешней торговле Правительственной комиссии по экономическому развитию и интеграции от 31.07.2017 г. №4 признано целесообразным расширение перечня товаров, в отношении которых допускается переработка для внутреннего потребления, утвержденное постановлением Правительства РФ от 12 июля 2011 г. №565, в части его дополнения пищевыми продуктами для детского питания, классифицируемыми в товарной позиции 1901 90 990 0 ТН ВЭД ЕАЭС, а также Минсельхозу России и ФТС России поручено проработать вопрос о конкретизации наименований товаров и по итогам подготовить проект постановления Правительства РФ.

Минсельхозом России на основании материалов, представленных заинтересованными компаниями, в ФТС России был направлен запрос от 10.11.2017 г. (вх.номер 57923).

Рекомендации:

1. Просим ФТС разъяснить достаточность информации, представленной заинтересованными компаниями.

Вопрос 10. Проблема с использованием сертификатов (деклараций), полученных в РБ, РК при электронном декларировании.

Информируем вас, что в настоящее время многие компании, в первую очередь импортеры бытовой техники и электроники, столкнулись с проблемами таможенного оформления товаров, декларации или сертификаты соответствия (далее – разрешительные документы) на которые были выданы аккредитованными органами Республики Беларусь и Республики Казахстан.

С середины марта 2017 года компании не могут пройти процедуры таможенного оформления подобных товаров, ввиду того, что декларации на товары, в которых указываются разрешительные документы, выданные в Республике Беларусь, не проходят проверку по «маскам» документов, которые, в свою очередь, устанавливаются Федеральной таможенной службой. При этом с 31 декабря 2016 года никаких изменений в паспорте набора открытых данных «Маски номеров документов, используемых при заявлении сведений в графе 44 ДТ и ТД» на официальном сайте ФТС России www.customs.ru опубликовано не было.

Отдельно хотелось бы отметить, что получение разрешительной документации осуществлялось компаниями в стране, отличной от страны регистрации импортера, ввиду того, что после внесения в Перечень стандартов Технического регламента «О безопасности низковольтного оборудования» в России не осталось ни одного аккредитованного органа по сертификации.

Также обращаем внимание, что часть импортеров в настоящее время осуществляет внешнеэкономическую деятельность в качестве уполномоченного экономического оператора и использует специальное упрощение – выпуск товаров до подачи таможенной декларации в соответствии со статьей 197 Таможенного кодекса Таможенного союза. Данное упрощение предполагает возможность выпуска товаров до оформления декларации на товары для них. Таким образом, у импортеров могут иметься товары, фактически выпущенные в свободное обращение, но незадекларированные ввиду отсутствия технической возможности. При этом импортеры подают в таможенный орган обязательство в письменной форме о подаче таможенной декларации и представлении необходимых документов и сведений не позднее десятого числа месяца, следующего за месяцем выпуска товаров, содержащее сведения о целях использования товаров и таможенной процедуре, под которую помещаются товары. Ввиду невозможности исполнить взятые на себя обязательства присутствует риск приостановления действия свидетельства о включении в реестр уполномоченных экономических операторов.

Рекомендации:

Ввиду вышеизложенного просим ФТС предоставить разъяснения по следующим вопросам:

- Каким образом импортерам производить таможенное оформление товаров, разрешительные документы на которые были выданы аккредитованными органами Республики Беларусь или Республики Казахстан?
- Каким образом, в случае невозможности оформления подобных товаров, импортер может исполнить взятые на себя обязательства о подаче таможенной декларации и представлении необходимых документов и сведений не позднее десятого числа месяца, следующего за месяцем выпуска товаров, учитывая необходимое время на получение новых разрешительных документов на территории Российской Федерации?

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 (т.н. КИЗ на базе маркировки и RFID меток), 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.

- Сегодня решение о введении маркировки для каждой отрасли принимается на основании пилотного проекта и закрытого доклада оператора системы о его результатах Правительству. Компетентный анализ рынка и оценка превышения на нем определенного уровня незаконного оборота промышленной продукции не проводится, как и обсуждение представителей профильных ФОИВов и индустрий.

- 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 также перестройка операций на производстве и в логистике (от отмены поставок в мелкие торговые точки до аренды дополнительных складских площадей). С учетом дополнительных затрат можно с уверенностью спрогнозировать существенный (до 2%) рост стоимости товаров народного потребления, а по некоторым категориям товаров – сокращение предложения из-за технической невозможности обеспечить требования систем.

- 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 лет для оптимизации управления упаковкой и закупками оборудования на предприятиях. Но в данном случае переход к обязательности системы наступает сразу после завершения пилотного эксперимента.

- При всем своем многообразии все эти системы не решают тех вопросов, которые есть у ряда индустрий, например, неучтенный оборот в рамках ЕАЭС.

- Одновременно с этим в отношении отдельных категорий предполагается параллельное введение двух систем. Так, для молочной продукции предусмотрено проведение эксперимента по маркировке средствами идентификации с 15 июля 2019г. по 29 февраля 2020г. (Постановление Правительства РФ от 29.06.19 № 836), а переход к обязательной маркировке - уже с середины 2020 года. При этом, в отношении этой же продукции с 1 июля 2019 года действует ветеринарная система прослеживаемости ФГИС «Меркурий». Поставленная Правительством задача по интеграции этих систем в настоящее время решается через механизм дублирования операций в них обеих. По сути, молочные компании будут нагружены дополнительным функционалом в системе маркировки КИЗ, подвержены двойному государственному контролю и двойной административной (а также уголовной) ответственности. 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.

- 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.

Внедрение прослеживаемости на территории ЕАЭС.

Внедрение принципов прослеживаемости в странах ЕАЭС происходит неравномерно. ЕЭК только приступает к формированию общих принципов в этой сфере. Ключевые требования, принимаемые на уровне ЕАЭС, носят рамочный характер, предоставляют странам-членам широкую автономию в вопросах устройства системы и перечня подконтрольных товаров, а решение жизненно важных для бизнеса и свободы перемещения товаров вопросов оставляют «на потом» (таких, как единые технические стандарты кодировки или нормативные требования к прослеживаемости оборота товаров).

При этом, 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 пространстве Союза.

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.

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 расширения 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 КСИИ от 15.10.18 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.

Приложения

а. Маркировка товаров средствами идентификации в РФ.

Начиная с 2017 года, был принят ряд федеральных законов и других нормативно-правовых документов, которые ввели понятие обязательной маркировки, закрепили за Правительством право принимать перечень маркируемых продуктов, определили концепцию, модель функционирования системы, рамочный перечень товаров для маркировки, а также ее стоимость в размере 50 коп. (за исключением жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов для медицинского применения). «Оператор-ЦРПТ» и Правительство РФ подписали Соглашение о ГЧП (было утверждено Распоряжением Правительства РФ от 08.05.19 №899-р) на 15-и летний срок.

В 2018 году в России уже были запущены пилотные проекты по маркировке средствами идентификации табачной продукции, ювелирных изделий, лекарственных средств, обуви. В 2019 году дан старт проекту по маркировке табачной продукции (с 1 марта), планируется полноценный запуск системы для отдельных категорий лекарственных средств, обуви. Обсуждаются различные предложения по расширению предложенного перечня на иные продовольственные товары. При этом до сих пор не известен принцип, согласно которому принимается решение о расширении обязательной маркировки на новую категорию. В Концепции маркировки определено, что решение принимается на основании предложения профильных ФОИВ.

Следует отметить, что при разработке решения о стоимости кода маркировки в размере 50 коп. пояснительная записка к проекту постановления не содержала какого-либо финансово-экономического обоснования размера платы. При этом, самая приблизительная оценка дополнительных операционных расходов каждой компании на оплату кода измеряются миллиардами рублей в год.

b. Система электронной ветеринарной сертификации «Меркурий».

Электронная ветеринарная сертификация (далее – ЭВС) начала действовать 1 июля 2018 года для продуктов животного происхождения. В результате решения о поэтапном включении товаров в ЭВС удалось существенно снизить нагрузку на систему и избежать масштабных сбоев в оформлении электронных ВСД (далее – ЭВСД) на начальном этапе работы. Тем не менее, для приведения в соответствие бизнес-операций на рынке с работой системы ЭВС многое приходится решать в ручном управлении, что порождает ряд проблем для бизнеса. Технический функционал системы, значительно расширенный за время подготовки и дискуссий о ней между регулятором, разработчиком и бизнесом, все еще нуждается в доработке. Недостаточность правовой базы оставляет без ответа ряд вопросов, в том числе о санкциях и отключении пользователей от системы в случае нарушений в оформлении ВСД. Новый этап расширения ассортимента продукции, подконтрольной Меркурию, наступит 1 ноября 2019 г., вместе с включением в него полного объема переработанной молочной продукции (Приказ МСХ РФ от 15.04.19 №193). Однако, учитывая сложность и объем категории, реальные сроки переходных периодов внедрения ЭВС для безболезненного перехода в систему всех молочных предприятий должны составлять не менее 18 месяцев с момента принятия решения.

c. Документарная система прослеживаемости в рамках ЕАЭС.

На уровне ЕАЭС проходит процесс ратификации «Соглашения о механизме прослеживаемости товаров, ввезенных на таможенную территорию Евразийского экономического союза» (далее – Соглашение), которое предусматривает введение в отношении отдельных категорий ввозимых товаров прослеживаемости на основе сопроводительных документов. Принято Постановление Правительства РФ от 25.06.2019 N 807 «О проведении эксперимента по прослеживаемости товаров, выпущенных на территории Российской Федерации в соответствии с таможенной процедурой выпуска для внутреннего потребления», который планируется завершить до конца 2019 г. с переходом к обязательному применению уже с 1 июля 2020 г. То есть, к указанному сроку огромное число хозяйствующих субъектов должно перейти на ЭДО (электронный документооборот). При этом существует неопределенность в механизме принятия перечня товаров, подлежащих прослеживаемости: в проекте федерального закона от 27.06.2019 «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса РФ (о создании национальной (документарной) системы прослеживаемости товаров - <https://regulation.gov.ru/projects#npa=93083>), он утверждается Правительством Российской Федерации» (п.2 ст. 105.32.), а в ст. 2 Соглашения, фигурирует перечень, утверждаемый Евразийской экономической комиссией. Тем самым, национальное регулирование входит в противоречие с наднациональным, закладывая риск дополнительных барьеров во взаимной торговле. Несмотря на прогрессивность и лучшую бизнес-ориентированность данного метода, необходимо отметить, что при сохранении системы маркировки налицо создание дублирующих систем с удвоением нагрузки на бизнес. Затратность и функциональность данной системы для участников рынка еще предстоит оценить.

Очевидно, следует рассмотреть документарную прослеживаемость как альтернативную Системе маркировке средствами идентификации (КИЗ) и провести сравнительный анализ с целью выбора более эффективного варианта по совокупности критериев.

Таким образом, считаем необходимым предложить Правительству РФ 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 и государства 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.

В связи с вышеперечисленным компании-члены РГ выступают со следующими рекомендациями.

Рекомендации:

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

2. Установить, что одна категория товаров не может являться предметом контроля двух и более систем.

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. 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.

5. 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.

6. Установить переходный период для введения обязательной маркировки не менее 18 мес. после утверждения отчета об успешных результатах пилотного проекта в товарной категории; ввести процедуру обсуждения и согласования отчета с профильным ФОИВ и компаниями-участниками.

7. Предусмотреть мораторий на применение штрафных санкций к участникам системы на период не менее 12 месяцев с момента приёма информационной системы.

8. Предусмотреть требования к защите информации, передаваемой в систему хозяйствующими субъектами.

9. 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.

10. Устранить правовые неопределенности в работе системы «Меркурий», провести ее техническую доработку в рекомендованных областях, в т. ч. через принятие поправок в Приказ Минсельхоза от 27 декабря 2016 г. № 589.

11. В целях снижения рисков для товаропроводящей цепи, перенести включение в ГИС «Меркурий» новых категорий готовой молочной продукции, запланированное с 1 ноября 2019 года, на 1 февраля 2020 года.

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».

Несмотря на то, что на данный момент в России развиваются несколько государственных проектов по формированию здорового образа жизни среди населения, отсутствие координации между ними не позволяет говорить о системной политике государства в данной сфере.

Министерством здравоохранения был разработан проект распоряжения Правительства РФ об утверждении Стратегии формирования здорового образа жизни населения, профилактики и контроля неинфекционных заболеваний на период до 2025 года (далее – Стратегия). Целью Стратегии является создание эффективной системы общественного здоровья, включающей в себя формирование здорового образа жизни населения, профилактику и контроль неинфекционных заболеваний, основными результатами которой станут увеличение продолжительности здоровой жизни граждан, снижение заболеваемости неинфекционными заболеваниями и смертности, а также увеличение доли лиц, ведущих здоровый образ жизни.

К сожалению, разработка Стратегии проходит при минимальном вовлечении участников рынка – импортеров, производителей, предприятий торговли, затрагиваемых проектируемым регулированием. В условиях отсутствия актуальной версии проекта Стратегии участники рынка не могут предоставить конструктивные предложения по данному вопросу.

Следует отметить недостаточную проработанность Стратегии с точки зрения терминологического аппарата – многие термины не имеют точно закрепленного определения, что позволяет их вольную трактовку. С терминологической точки зрения компании-члены РГ КСИИ выступают против применения термина «здоровые продукты» или «здоровое питание» при фактическом и необоснованном на наш взгляд разделении продуктов питания на т.н. «хорошие - здоровые» и «плохие - нездоровые». В международной практике оптимальной считается «сбалансированная диета», содержащая в себе все необходимые для человека компоненты, витамины и микронутриенты, а не «диета, построенная на исключении конкретных продуктов». В этой же связи необходимо исключить любые отсылки к конкретным видам продукции как «избирательные» и игнорирующие комплексный подход к продвижению ЗОЖ.

Принимая во внимание тот факт, что Стратегия может оказать определяющее влияние на развитие пищевой промышленности и торговли, компании-члены РГ КСИИ убеждены, что необходимым условием работы над Стратегией является обеспечение последовательного и прозрачного общественного обсуждения проекта Стратегии с привлечением к этой работе как представителей отраслевого научного и бизнес-сообщества, так и заинтересованных общественных организаций, и представителей Федеральных органов исполнительной власти.

Вторым 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). Проект затрагивает такие важные темы, как маркировка пищевой продукции, программа предоставления грантов НКО, ответственность работодателя за здоровье сотрудников, что делает его документом, который окажет существенное влияние (в том числе – административное и финансовое) на государственную политику в самых разных областях включая экономическую и сельскохозяйственную политики страны.

Отдельного внимания заслуживает утвержденная концепция коммуникационной кампании по продвижению ЗОЖ с участием производителей, являющаяся одним из мероприятий приоритетного проекта. 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. Компании-члены КСИИ выступают против подобного подхода как дискриминационного и противоречащего принципам сбалансированного питания.

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.

Таким образом, можем 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. Рекомендовать Министерству здравоохранения РФ расширить состав Межведомственного совета по общественному здоровью, ответственного за координацию работ по реализации Стратегии, за счёт включения в него отраслевых союзов и ассоциаций, представителей научного сообщества в сфере производства продуктов питания для выработки системных решений по достижению целей и задач Стратегии.

2. Просить Правительство поручить Министерству здравоохранения создать постоянно действующую межведомственную рабочую группу по вопросам синхронизации документов в области формирования здорового образа жизни населения, профилактики неинфекционных заболеваний, повышения качества пищевой продукции с другими программными документами (к примеру – со Стратегией повышения качества пищевой продукции в РФ до 2030 года) и правом ЕАЭС. Включить в состав такой группы представителей заинтересованных органов исполнительной власти, включая Минэкономразвития, Минпромторг, Минсельхоз, ФАС, Роспотребнадзор и других, а также представителей бизнес-объединений и научного и экспертного сообщества.

3. Рекомендовать Министерству здравоохранения в обязательном порядке провести процедуру оценки регулирующего воздействия (ОРВ) нормативно-правовых актов, которые будут разрабатываться для достижения целей Стратегии ЗОЖ.

4. Рекомендовать Минздраву расширить проект Стратегии ЗОЖ за счёт включения в него мероприятий, направленных на популяризацию среди населения страны сбалансированного питания и занятий спортом, развития культуры потребления, задействование потенциала саморегулирования участников рынка.

5. Доработать текст Стратегии в части терминологического аппарата.

III. Политика государства в сфере торговли.

Вопрос 3.1. 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 сужаются. Соответственно, с наибольшими трудностями сталкиваются 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 нескольких 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. Есть первые успехи – именно в рамках саморегулирования участники рынка нашли эффективное решение вопроса о снижении возвратов хлебобулочной продукции. Теперь диалог торговых сетей и поставщиков сосредоточился на необходимой адаптации Кодекса добросовестных практик к новой регуляторной среде.

В то же время следует признать, что с момента внесения изменений в закон ситуация в торговой сфере до сих пор не нашла утраченного равновесия. Со стороны участников рынка (поставщиков и торговли) нарастает критика по поводу тех условий, в которые поставлен бизнес в результате принятия и применения измененного Закона о торговле. Наблюдается стремление к политизированным и недостаточно проработанным в экспертном отношении предложениям по дальнейшему «исправлению» Закона. В 2018 году принят законопроект о полном запрете возвратов продовольственных товаров сроком годности до 30 дней. Кроме того, появились новые законодательные инициативы по запрету договорных штрафов и регулированию цен. В публичную дискуссию 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.

Позиция РФ в этой связи 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. Завершить процедуру «оценки фактического воздействия» (далее – ОФВ) для анализа реального эффекта принятия и реализации поправок к Закону для рынка (в сопоставлении с официально заявленными целями закона). По итогам ОФВ рассмотреть вопрос о целесообразности сохранения / отмены изменений, внесенных в закон в 2016 г.;

2. Исключить инициирование / введение дополнительных законодательных ограничений свободы формирования контрактных отношений между участниками потребительского рынка до окончательного завершения процедур ОФВ;

3. В диалоге с представителями поставщиков и торговли разработать на государственном уровне Стратегию 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.

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

Вопрос 4.1. Создание необоснованных барьеров по ввозу и перемещению по территории ЕАЭС специализированного лечебного и специализированного профилактического, включая клиническое и детское питание.

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).

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:

- 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»;

- упростить меры контроля, предъявляемые к товарам, до требования «ветеринарный сертификат»;

- 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.

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

Вопрос 4.2. Влияние Технического регламента Евразийского экономического союза «О безопасности химической продукции» на деятельность компаний потребительского и химического секторов.

Краткое описание:

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 Федерации⁴, 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.

⁴ Указ Президента РФ от 07.05.2017 №204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024»

Рекомендации:

- Рекомендовать Министерству экономического развития и Министерству промышленности и торговли инициировать изменения в ТР ЕАЭС 041/2017, позволяющие обеспечить высокие стандарты безопасности химической продукции, не усложняя при этом процедуры допуска данной продукции как на рынок РФ, так и на рынки других государств-членов ЕАЭС.
- Синхронизировать внесение изменений в ТР ЕАЭС 041/2017 с утверждением порядка формирования и ведения реестра химических веществ и смесей Евразийского экономического союза и порядка нотификации новых химических веществ.
- Пересмотреть срок вступления ТР ЕАЭС 041/2017 в силу с учетом срока, необходимого для исполнения указанных выше рекомендаций.

Вопрос 4.3. О проблемах подтверждении соответствия техническому регламенту Евразийского экономического союза 037/2016 «Об ограничении применения опасных веществ в изделиях электротехники и радиоэлектроники».

С 1 марта 2018 г. вступил в силу технический регламент Евразийского экономического союза «Об ограничении применения опасных веществ в изделиях электротехники и радиоэлектроники», принятый Решением от 18 октября 2016 г. №113 (далее – Регламент). Регламент становится обязательным с 1 марта 2020 г. По данным на август месяц действует всего 64 документа о подтверждении соответствия (рис. 1), при реальной потребности участников рынка в как минимум 10,000 документов.



Рисунок 1. Динамика оформления деклараций и сертификатов соответствия Регламенту №037/2016

В 53% случаев участники рынка оформляют сертификаты (34 документа), а не декларации (30 документов), хотя Регламент был разработан с учетом Европейского опыта таким образом, чтобы участники рынка применяли процедуру декларирования (рис.2). Если бы схемы декларирования в Регламенте были понятны и участники рынка не боялись по ним работать, то число сертификатов не превышало бы 10%.



Рисунок 2. Количественное сравнение выданных сертификатов и деклараций

Применение в качестве схем подтверждения соответствия процедуры сертификации наглядно показывает, что участники рынка не могут нормально использовать процедуру декларирования соответствия.

Схема сертификации по сравнению с декларированием очень затратна (5,000-10,000\$ за документ) и занимает около 2 месяцев. На текущий момент аккредитовано всего 5 лабораторий (реальная потребность рынка – 10 лабораторий), которые не смогут обеспечить сертификатами даже 20% участников рынка.

Данная ситуация сильно ударит по отечественным производителям, так как лаборатории уже загружены заказами на полгода вперед и не смогут провести сертификацию, подразумевающую обязательные испытания, для всех участников рынка. Согласно статистике, 75% из уже полученных документов оформлены для иностранных производителей.

В связи с напряженной обстановкой на рынке, необходимо срочно решить две основные юридико-технические проблемы, связанных с двояким толкованием норм Регламента, и неоднозначным пониманием участниками рынка схем подтверждения соответствия продукции требованиям Регламента 037/2016:

1. Является обязательным при использовании схем декларирования 1Д и 2Д проводить испытания в лабораториях ЕАЭС или нет?

Пункт 21 Регламента предусматривает, что декларирование соответствия по схемам 1д и 2д осуществляется на основании собственных доказательств. При этом в том же пункте 21 идет речь об испытаниях образцов и не рассматриваются другие варианты собственных доказательств, например, документированные процедуры, внедренные изготовителем, наличие которых обеспечивает контроль за соответствием продукции требованиям Регламента.

П. 21. ТР ТС 037/2016

21. Декларирование соответствия изделий электротехники и радиоэлектроники по схемам 1д и 2д осуществляется заявителем на основании собственных доказательств. Испытания образцов изделий электротехники и радиоэлектроники по выбору заявителя проводятся в испытательной лаборатории заявителя, или в аккредитованной испытательной лаборатории (центре), включенной в Единый реестр органов по сертификации и испытательных лабораторий (центров) Таможенного союза (далее - Единый реестр), или в иной испытательной лаборатории.

При этом в п.22 Регламента написано, что при использовании схем декларирования соответствия 1д, 2д, 3д, 4д и 6д заявитель может использовать протоколы испытаний и(или) иные документы по выбору заявителя.

П. 22. ТР ТС 037/2016

22. При декларировании соответствия изделий электротехники и радиоэлектроники заявитель:

а) формирует и анализирует документы, подтверждающие соответствие изделий требованиям настоящего технического регламента, в том числе:

...

протокол (протоколы) испытаний образцов изделий и (или) составных частей, материалов, компонентов изделий на соответствие требованиям настоящего технического регламента и (или) иные документы по выбору заявителя, послужившие основанием для подтверждения соответствия изделий требованиям настоящего технического регламента (при наличии) (схемы 1д, 2д, 3д, 4д и 6д);

Сложилась неоднозначная ситуация, эксперты не могут понять. Либо п.21 и п.22 Регламента противоречат друг другу, либо все таки не противоречат, а дополняют друг друга и при подтверждении соответствия по схемам 1д и 2д допускается использовать в качестве доказательных материалов иные документы по выбору заявителя. При этом, приведенное в п.21 описание требований к проведению испытаний в лабораториях при использовании схем 1д, 2д приводится в качестве пояснения того, какие лаборатории могут быть использованы в случае, когда заявитель решил использовать вместо иных документов протоколы испытаний от лаборатории и таким образом, при использовании схем 1д, 2д, на усмотрение заявителя, в качестве доказательных материалов могут не применяться протоколы испытаний, а могут использоваться исключительно иные документы.

2. Проблема неоднозначного понимания, является обязательным при регистрации декларации соответствия по схемам 1Д, 2Д подгружать в систему ФГИС Росаккредитации документы, послужившие основанием для подтверждения соответствия изделий требованиям Регламента, или нет.

Проблема заключается в том, что доказательные материалы соответствия регламенту составляют тысячи страниц и содержат информацию о всех частях, из которых изготовлено оборудование, данная информация является коммерческой тайной и никуда никогда не передается. В Европе регулирование не требует передавать эти документы третьей стороне, так как их анализ третьей стороной в любом случае невозможен в разумные сроки. Регламент 037/2016 также не содержит требований передавать доказательные материалы органу по сертификации или подгружать в информационные системы при самостоятельной регистрации деклараций (например, система ФГИС Росаккредитации РФ), но такое требование содержится в п.2 Приказа Минэкономразвития России от 21.02.2012 № 76. Ввиду противоречия в требованиях Приказа №76 и Регламента 037 субъекты регулирования опасаются использовать схемы декларирования 1Д, 2Д, предусмотренные Регламентом без подгрузки документов, но передавать конфиденциальные документы в систему они не могут, к тому же данные документы на иностранных языках, а непереведенные версии использовать не разрешается.

В соответствии с пунктом 4 и подпунктом «г» пункта 5 Порядка регистрации, приостановления, возобновления и прекращения действия деклараций о соответствии продукции требованиям технических регламентов Евразийского экономического союза, утверждённого Решением Коллегии ЕЭК от 20.03.2018 № 41 (далее – Порядок регистрации ДС в ЕАЭС), для регистрации декларации о соответствии заявитель представляет в уполномоченный орган (орган по сертификации) декларацию о соответствии и прилагаемые к ней копии доказательственных материалов, представление которых для регистрации декларации о соответствии предусмотрено техническим регламентом (техническими регламентами). ТР ЕАЭС 037/2016 не содержит положений, которыми было бы предусмотрено представление в уполномоченный орган (орган по сертификации) каких-либо доказательственных материалов. Таким образом, при регистрации декларации о соответствии продукции требованиям ТР ЕАЭС 037/2016 у заявителя отсутствует обязанность представлять доказательственные материалы.

Вместе с тем, в абзаце четвёртом пункта 2 в абзаце четвёртом пункта 2 Порядка регистрации деклараций о соответствии, утверждённого Приказом Минэкономразвития России от 21.02.2012 № 76 (далее – Порядок регистрации ДС в РФ) содержится требование о приложении к декларации о соответствии продукции копий всех доказательственных материалов, подтверждающих соблюдение требований технического регламента (технических регламентов), действие которого (которых) на неё распространяется.

Таким образом, Порядок регистрации ДС в РФ содержит расширенное требование к случаям представления доказательственных материалов, относительно требования, установленного правом ЕАЭС.

Рекомендации:

1. Обратиться в Минпромторг РФ и Евразийскую комиссию с просьбой дать разъяснения об отсутствии необходимости подгружать в систему ФГИС Росаккредитации РФ доказательные материалы при регистрации деклараций по схемам 1Д, 2Д.

2. Обратиться в Минпромторг РФ и Евразийскую комиссию с просьбой дать разъяснения об отсутствии необходимости проводить испытания в лабораториях ЕвразЭС при использовании схем декларирования 1Д, 2Д и наличии возможности использовать иные документы.

Вопрос 4.4. Влияние несовершенства Технического Регламента Таможенного союза «О безопасности продукции лёгкой промышленности» (ТР ТС 017/2011) на вопросы легализации оборота продукции легкой промышленности на Евразийском пространстве.

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

Суть предлагаемых поправок:

1. Продукция из джинсовых и вельветовых тканей является нелегальной, так как 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.

- Предлагается 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.

2. 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).

- Предлагается 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).

Рекомендации:

1. Ускорить внутриведомственные согласования ответственных ФОИВов РФ для скорейшего внесения вопроса в План работы ЕЭК.

5. Развитие здравоохранения и фармацевтической отрасли

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

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

1.1.1. Описание проблемы

На сегодняшний день негативная практика по выводу воспроизведенных (в том числе биоподобных) препаратов на рынок с нарушением действующих патентов на референтный (оригинальный) препарат приобрела системный характер. При этом воспроизведенные препараты, произведенные с незаконным использованием запатентованных изобретений, становятся объектами государственной закупки.

Данная практика является следствием пробелов в действующем законодательстве. Федеральный закон №ФЗ-61 «Об обращении лекарственных средств» допускает государственную регистрацию воспроизведенных (биоподобных) лекарственных препаратов в период действия патента на референтный (оригинальный) лекарственный препарат. При этом, если препарат включен в перечень ЖНВЛП, недобросовестные производители имеют возможность осуществлять регистрацию предельной отпускной цены производителя и предлагать препарат к поставке для целей государственных или муниципальных нужд. Законодательством не предусматривается указание в Государственном реестре лекарственных средств (ГРЛС) информации о том, что воспроизведенные препараты не могут быть введены в гражданский оборот до истечения срока действующего патента на референтный лекарственный препарат. Таким образом, государственные заказчики и потребители вводятся в заблуждение в отношении правомерности наличия на рынке одновременно с референтным подобного воспроизведенного препарата, а низкая цена такого препарата вводит в заблуждение госзаказчика и влияет на формирование начальной максимальной цены контракта (НМЦК).

В результате, 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 уполномоченные органы. В течение последних лет компании-члены рабочей группы КСИИ, были вынуждены инициировать десятки судебных разбирательств по данному вопросу.

Необходимость совершенствования правоприменительной практики в сфере защиты исключительных прав на изобретения, относящиеся к лекарственным средствам является предметом поручений Правительства РФ, включая поручения Председателя Правительства Российской Федерации Медведева Д.А. по итогам 31-го заседания Консультационного совета по иностранным инвестициям в России (КСИИ) от 23 октября 2017 года №ДМ-П13-7063 (пункт 6).

25 октября 2018 года Министерством здравоохранения был размещен для общественного обсуждения текст изменений в 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств» в части соблюдения прав интеллектуальной собственности при государственной регистрации лекарственного препарата. Рабочая группа поддерживает данные изменения, однако предложенные изменения не решают вопрос регистрации цены для тех препаратов которые не могут находиться в обращении в связи с нарушением прав на результаты интеллектуальной собственности других производителей.

На площадке Министерства экономического развития Российской Федерации с участием представителей Федеральных органов исполнительной власти Рабочей группой был инициирован межведомственный диалог по вопросу защиты интеллектуальных прав в сфере обращения лекарственных средств. На совещании у Министра экономического развития Российской Федерации (протокол от 2 октября 2018 г. № 28-МО) при участии КСИИ было согласовано решение об обеспечении внесения в Федеральный закон № ФЗ-61 «Об обращении лекарственных средств» изменений, предусматривающих создание Единого реестра фармакологически активных веществ, защищенных патентом на изобретение (далее – Единый реестр). Содержание указанного реестра должно будет учитываться Минздравом России при регистрации лекарственного препарата. Срок действия регистрационного удостоверения на воспроизведенный лекарственный препарат должен устанавливаться с даты окончания срока действия патентных прав на изобретение, относящееся к референтному лекарственному препарату или получения у правообладателя права использовать

изобретение в рамках лицензионного договора. Для реализации данного положения в июле 2019 года Роспатентом была сформирована рабочая группы с участием представителей федеральных органов власти и фармацевтической индустрии для выработки подходов к организации и формированию данного реестра.

Необходимо отметить успешный пример решения Минздравом России вопроса с обеспечением исполнения ст. 37 Федерального закона №61-ФЗ от 12.04.2010 «Об обращении лекарственных средств» посредством предоставления публичного доступа неограниченному кругу лиц к информации на официальном сайте Минздрава России в сети «Интернет» о всех поданных заявлениях на государственную регистрацию лекарственных препаратов.

Тем не менее, другие аспекты проблемы недобросовестной конкуренции и нарушения прав на результаты интеллектуальной деятельности в сфере обращения лекарственных средств по-прежнему требуют решения.

Рекомендации:

1. Ввод в гражданский оборот лекарственного препарата, зарегистрированного в период действия патента, допускается только с согласия правообладателя или по истечении срока действия патента. Сведения о действующих патентах и срок ввода в гражданский оборот должны быть указаны в едином государственном реестре лекарственных средств для медицинского применения.

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

3. Привести законодательство Российской Федерации в соответствие с нормативными правовыми актами Евразийской экономической комиссии в части указания при регистрации лекарственных препаратов сведений в отношении охраны интеллектуальных прав на лекарственный препарат патентами, действующими на территории государства-члена ЕАЭС и подтверждения заявителем, что права третьих лиц, защищенные патентом или переданные по лицензии, не нарушаются в связи с регистрацией лекарственного препарата.

4. Ввести в законодательство Российской Федерации и право ЕАЭС, регулирующие обращение лекарственных средств, нормы, касающиеся учета при установлении начала действия регистрационных удостоверений при государственной регистрации лекарственных препаратов третьих лиц наличия патентной защиты на фармакологически активные вещества, указанные в реестре фармакологических активных веществ.

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 товарах, 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 инновационными 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 целесообразным инициировать внесение в установленном порядке в Евразийскую экономическую комиссию предложений, предусматривающих введение в регулирование государственной регистрации лекарственных препаратов в рамках ЕАЭС института эксклюзивности данных.

Рекомендации:

1. Внести изменения в часть 18 статьи 18 ФЗ-61 "Об обращении лекарственных средств", в целях введения запрета на использование в целях государственной регистрации 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.

2. Предусмотреть внесение в государственный реестр лекарственных средств информации о сроке эксклюзивности информации о результатах доклинических исследований лекарственных средств и клинических исследований 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.

4. Для обеспечения надлежащей правовой охраны информации о результатах доклинических и клинических исследований лекарственных препаратов в течение шести лет с даты государственной регистрации референтного лекарственного препарата необходимо также внести изменения в нормативные документы Министерства здравоохранения РФ, прежде всего в Административный регламент по предоставлению государственной услуги по государственной регистрации лекарственных препаратов для медицинского применения. В частности, ввести требование об обязательном учете положений об эксклюзивности данных при регистрации воспроизведенных (биоподобных) лекарственных препаратов и, соответственно, отказывать в государственной регистрации в период срока действия эксклюзивности данных.

5. 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.

6. Ввести в регулирование обращения лекарственных средств в рамках ЕАЭС положение о запрете на использование в целях государственной регистрации 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.

1.3. Возможные изменения законодательства в части применения механизма принудительного лицензирования.

1.3.1. Описание проблемы

Должный уровень защиты прав на интеллектуальную собственность – непреложное условие для успешного развития инновационной экономики и для осуществления долгосрочных инвестиций.

Существует прямая корреляция между индексом защиты прав на интеллектуальную собственность и индексом привлекательности для венчурного капитала и 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.

Предлагаемые изменения 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.

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.

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 здравоохранению демонстрирует работоспособность заложенной сейчас в законодательстве действующей модели принудительного лицензирования.

Вопрос 2. Улучшение регуляторной среды для медицинских изделий.

2.1. О необходимости упрощенной процедуры регистрации по новым правилам ЕАЭС для медицинских изделий, которые уже локально зарегистрированы и успешно обращаются в странах-членах ЕАЭС, и продлении переходного периода для локальных систем регистрации до 31 декабря 2025 года.

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 новым союзным Правилам регистрации и экспертизы безопасности, качества и эффективности медицинских изделий. При этом каких-либо исключений или упрощенной процедуры регистрации для тех медицинских изделий, которые были зарегистрированы, успешно обращались и обращаются на локальных рынках стран-членов ЕАЭС, Правила регистрации не предусматривают.

Вместе с тем, необходимо особо 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), реально новый механизм регистрации медицинских изделий пока не заработал и заработает в лучшем случае в конце 2019 года. Таким образом, реальный срок переходного периода, в течение которого производителям необходимо будет заново зарегистрировать все свои медицинские изделия по новым Правилам, сокращается 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 составить до 1,5 лет.

При этом только в Российской Федерации в настоящее время зарегистрировано около 35 000 медицинских изделий, которые потребуются заново регистрировать по новым Правилам до 31 декабря 2021 года. Полагаем, что в других странах-членах ЕАЭС число зарегистрированных медицинских изделий также велико. Помимо этого, нельзя забывать и о необходимости в течение этого срока вывода на рынок ЕАЭС новых медицинских изделий, многие из которых в последнее время 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 чисто 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.

В настоящий момент Рабочая группа ЕЭК по формированию общих подходов к регулированию обращения медицинских изделий в рамках Евразийского экономического союза уже разработала проект изменений в Соглашение о единых принципах и правилах регулирования обращения медицинских изделий в странах ЕАЭС с целью продлить срок, в течение которого медицинские изделия, зарегистрированные в соответствии с законодательством государства-члена ЕАЭС, могли бы обращаться на территории этого государства-члена и после окончания переходного периода (после 31 декабря 2021 года). Одновременно с этим в целях повышения заинтересованности всех производителей медицинских изделий в ускорении запуска единого рынка ЕАЭС целесообразно ставить вопрос о введении упрощенной процедуры регистрации/перерегистрации локально зарегистрированных медицинских изделий, которые успешно обращались на рынке стран-членов ЕАЭС и доказали свою безопасность и эффективность.

Отдельно стоит отметить предусмотренную на сегодняшний день избыточную норму по обязательному подтверждению экспертных отчетов регуляторами всех стран-членов Союза, где предполагается обращение выпускаемого медицинского изделия. Данная норма противоречит самой идее создания единого рынка между странами-участниками Союза и, по сути, может быть оценена как наличие определенного недоверия между регуляторами стран-членов ЕАЭС. В этой связи целесообразно рассмотреть вопрос об исключении процедуры подтверждения экспертных отчетов регуляторами стран признания из процесса регистрации медицинских изделий в рамках ЕАЭС.

Рекомендации:

I. Продлить срок переходного периода, в течение которого медицинские изделия, зарегистрированные в соответствии с законодательством государства-члена ЕАЭС, могли бы обращаться на территории этого государства-члена, после 31 декабря 2021 года, с внесением необходимых изменений в Соглашение о единых принципах и правилах обращения медицинских изделий (изделий медицинского назначения и медицинской техники) в рамках Евразийского экономического союза от 23 декабря 2014 года и в решение Совета Евразийской экономической комиссии от 12.02.2016 N 46 «О Правилах регистрации и экспертизы безопасности, качества и эффективности медицинских изделий».

II. Рассмотреть вопрос об установлении специального упрощенного порядка регистрации/перерегистрации в отношении тех медицинских изделий, которые были локально зарегистрированы и успешно обращались на рынке стран-членов ЕАЭС, с внесением необходимых изменений в Правила регистрации и экспертизы безопасности, качества и эффективности медицинских изделий», утвержденные решением Совета Евразийской экономической комиссии от 12.02.2016 N 46. При этом предварительно предлагается следующий механизм:

1. Упрощенной процедуре регистрации (перерегистрации) подлежат все МИ, прошедшие законодательно установленные процедуры подтверждения соответствия по локальным требованиям стран-членов ЕАЭС и обращающиеся на рынке хотя бы одной из стран-членов ЕАЭС на момент перерегистрации.

2. Технические испытания, испытания по оценке биологического действия, испытания медицинских изделий в целях утверждения типа средств измерений не проводятся.

3. Клинические (клинико-лабораторные) испытания также не проводятся. Вместо испытаний в регистрационное досье включаются клинические данные по использованию медицинского изделия на территории стран-членов ЕАЭС (отзывы от клиник как минимум одной из стран ЕАЭС), а также иные клинические данные на данное медицинское изделие (при наличии), подтверждение отсутствия действующего на момент перерегистрации отзыва МИ с рынка стран ЕАЭС, публикации в научной литературе относительно использования данной продукции на территории стран (при наличии), информация о маркетинге медицинского изделия.

4. Отчет об инспекции производства предоставляется в случае, если производитель ранее проходил инспектирование по данной категории МИ.

Если же инспектирование не проводилось, то наличие отчета об инспектировании по требованиям СМК в ЕАЭС при перерегистрации не является обязательным, для регистрации МИ достаточно предоставить документы, подтверждающие соответствие СМК требованиям ISO13485 и аналогичным межгосударственным и национальным стандартам.

При этом инспектирование производства по требованиям СМК в рамках ЕАЭС должно быть осуществлено в течение 3 (трех) лет с момента перерегистрации МИ.

5. Положительный экспертный отчет экспертов референтной страны на перерегистрируемое МИ не подлежит дополнительной процедуре признания в странах признания, в которых перерегистрируемое изделие также было локально зарегистрировано и благополучно обращалось ранее, о чем имеется подтверждение клиническими данными и материалами регистрационного досье, и что должно отражаться в экспертном отчете. Действия РУ на такие страны распространяется при регистрации МИ в референтной стране.

Для осуществления процедуры регистрации (перерегистрации) локально зарегистрированных МИ в уполномоченный орган референтной страны предоставляются следующие документы:

1. Заявление на перерегистрацию медицинского изделия в референтной стране ЕАЭС + в странах признания (по желанию заявителя) с приложением документов, указанных в п.п.2 – 16, 20 – 29 Приложения №4 к Правилам регистрации и экспертизы безопасности, качества и эффективности МИ.

2. Копии документов, подтверждающих регистрацию медицинского изделия в странах-членах ЕАЭС, действующих на момент подачи заявления.

3. Клинические данные на медицинское изделие (Клинические отзывы по результатам обращения МИ на территории как минимум одной из стран ЕАЭС) + подтверждение отсутствия действующего на момент перерегистрации отзыва МИ с рынка стран ЕАЭС + Публикации в научной литературе относительно использования данной продукции на территории стран (при наличии).

4. Информация о маркетинге (история обращения на рынке стран ЕАЭС).

5. Квитанция об оплате за регистрацию + экспертиза + признание экспертного отчета.

Описание процедуры:

1. Заявитель подает заявление на перерегистрацию МИ с прилагаемыми документами и оплатой за регистрацию.

2. Регистрирующий орган в течение 3 рабочих дней проверяет полномочия лица, подавшего заявление. Если полномочия оформлены надлежащим образом, регистрирующий орган пересылает документы в экспертную организацию для проведения экспертизы.

Если же полномочия оформлены с нарушением, регистрирующий орган возвращает заявление и все прилагаемые к нему документы заявителю для устранения выявленного нарушения.

После устранения выявленных нарушений, заявитель вправе снова обратиться с соответствующим заявлением без необходимости дополнительной оплаты за регистрацию данного медицинского изделия.

3. После получения документов от регистрирующего органа, экспертная организация в течение 30 календарных дней проводит экспертизу поданного досье.

Если регистрирующий орган находит нарушения в досье (отсутствие необходимой информации), Заявителю высылается соответствующее уведомление с требованием устранить нарушения с приостановлением срока проведения экспертизы. После устранения нарушений экспертиза возобновляется.

По окончании экспертизы эксперт выносит экспертное заключение о подтверждении возможности продолжения обращения изделия на территории стран-участников ЕЭС либо об отказе с указанием обоснованных причин такого отказа и направляет его в регистрирующий орган.

4. У стран-признания, в которых МИ не было ранее зарегистрировано, есть 10 рабочих дней для подачи замечаний к экспертному заключению. Урегулирование разногласий осуществляется в порядке, установленном Правилами регистрации. Отсутствие в указанный срок замечаний означает признание экспертного отчета всеми странами признания, указанными в заявлении.

5. После окончания процедуры подготовки и признания экспертного отчета, регистрирующий орган выдает новое РУ или выносит решение об отказе в выдаче РУ с указанием обоснованных причин такого отказа.

2.2. Декриминализация обращения медицинских изделий, не представляющих угрозу жизни и здоровья граждан (внесении изменений в статью 38 Федерального закона от 21.11.2011 N 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» и ст. 6.33 «Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»).

2.2.1. Описание проблемы

Согласно сведениям Росздравнадзора, в 2016 году в рамках мероприятий по контролю за обращением медицинских изделий на базе подведомственных экспертных организаций было выполнено более 500 экспертиз медицинских изделий, включая технические испытания и токсикологические исследования, экспертизы представленной документации на медицинские изделия, экспертизы соответствия обращающихся на рынке медицинских изделий сведениям, содержащимся в их регистрационных досье. В 83,9% случаев было выявлено несоответствие установленным требованиям качества, однако, только в 9% из этих случаев существовала угроза жизни и здоровью граждан.

При этом, одним из наиболее типичных нарушений для производителей медицинских изделий остается реализация медицинских изделий с характеристиками и сведениями, отличными от указанных в регистрационном досье, что указывает на несвоевременность уведомления регулирующего органа о таких изменениях. Это приводит к тому, что медицинские изделия, применение которых является безопасным и эффективным, определяются как «недоброкачественные» по признаку несоответствия документации, и их оборот приостанавливается. Это в свою очередь влечет потери налоговых поступлений бюджета Российской Федерации и отражается на доступности медицинских изделий потребителям и качестве медицинской помощи.

В этой связи, представляется целесообразным легализовать оборот медицинских изделий, которые не соответствуют сведениям, содержащимся в их регистрационном досье, в случае отсутствия риска причинения вреда здоровью или жизни граждан. Это позволит сохранить налоговые поступления от оборота такой продукции, а также гармонизировать законодательство Российской Федерации с нормами международного законодательства, принятого в рамках ЕАЭС (Решение Совета Евразийской экономической комиссии от 21.12.2016 N 141 «Об утверждении Порядка применения уполномоченными органами государств - членов Евразийского экономического союза мер по приостановлению или запрету применения медицинских изделий, представляющих опасность для жизни и (или) здоровья людей, недоброкачественных, контрафактных или фальсифицированных медицинских изделий и изъятию их из обращения на территориях государств - членов Евразийского экономического союза»). Также предлагается ввести специальный состав административного правонарушения за несвоевременное информирование органа исполнительной власти о необходимости внесения изменений в регистрационную документацию медицинского изделия.

Рекомендации:

1. Министерству здравоохранения ускорить процесс принятия законопроекта по Изменению в ст. 38 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан» 323-ФЗ, проходящего процедуры межведомственных согласований уже около двух лет.

2. Включить в существующее понятие «недоброкачественное медицинское изделие», содержащееся в пункте 13 статьи 38 Федерального закона от 21.11.2011 N 323-ФЗ, указание на небезопасность применения такого медицинского изделия.

3. Дополнить статью 6.33 «Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» нормой, вводящей ответственность за несвоевременное внесение изменений в регистрационное досье на медицинское изделие.

2.3 Регулирование цен на имплантируемые медицинские изделия (Постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2015 года № 1517 «О государственном регулировании цен на медицинские изделия, включенные в перечень медицинских изделий, имплантируемых в организм человека при оказании медицинской помощи в рамках программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи»).

2.3.1 Описание проблемы

Постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2015 года № 1517 «О государственном регулировании цен на медицинские изделия, включенные в перечень медицинских изделий, имплантируемых в организм человека при оказании медицинской помощи в рамках программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи» (далее –

Постановление № 1517) предусматривает механизм определения средневзвешенных цен и дальнейшего осуществления государственных и муниципальных закупок медицинских изделий, содержащихся в «Перечне медицинских изделий, имплантируемых в организм человека, при оказании медицинской помощи в рамках программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи», утвержденном Распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2014г. № 2762-р (далее – Перечень).

Реализация Постановления № 1517 в существующем виде, с большой вероятностью приведет к ситуации, когда целые группы медицинских изделий могут стать недоступными к закупке в рамках программы государственных гарантий. В первую очередь, это будет касаться современных высокотехнологичных и зачастую достаточно дорогостоящих медицинских изделий. Как результат, лечение определенных нозологий может быть существенно осложнено невозможностью приобрести необходимые для этого медицинские изделия. Это связано со следующими ключевыми моментами, содержащимися в Постановлении:

- Усреднение цены будет производиться по видам имплантируемых медицинских изделий (далее - ИМИ) в соответствии с вышеуказанным Перечнем, для каждого из которых будет установлена одна «средневзвешенная» максимальная закупочная цена.
- Закупки ИМИ ЛПУ для оказания медицинской помощи в рамках программы государственных гарантий будут возможны только для медицинских изделий, входящих в Перечень.
- Ограничение максимальной цены определенного вида медицинских изделий на уровне средневзвешенной приведет к тому, что недоступными для госзакупок станут современные медицинские изделия (как более дорогостоящие). Кроме того, подобное ограничение будет препятствовать выводу на рынок новых современных, высокотехнологичных медицинских изделий.

По мнению рабочей группы, необходима большая детализация практически каждой из существующих групп медицинских изделий («дробление» групп) по следующим критериям:

- Функционально различающиеся ИМИ, не являющиеся аналогами или взаимными заменителями, и имеющие различные области применения, объединены в один Вид. Объединение их в один Вид, с последующим усреднением цены, неизбежно приведет к «отсечению» по ценовому критерию более дорогих и, зачастую, инновационных типов МИ, без обеспечения доступности аналогов и функциональных заменителей.
- При усреднении цены на ИМИ, поставляемое в упаковках различной фасовки (например, нормированные на вес, погонный метр и т.п.), отсутствует дифференцировка по количеству. Упаковки одного вещества в разном количестве объединены в один Вид.

Таким образом, действующий Перечень является недостаточным по количеству и детализации содержащихся в нем Видов, и для использования его в целях государственного регулирования цен требует значительной корректировки. В противном случае, оказание населению медицинской помощи в рамках программы государственных гарантий может быть серьезно затруднено.

Рекомендации:

1. Рабочая группа предлагает доработать Постановление Правительства № 1517 от 30 декабря 2015 года с целью совершенствования подхода к обеспечению населения имплантируемыми медицинскими изделиями в рамках программы государственных гарантий.

2. В случае невозможности реализации предусмотренного действующей редакцией Постановления № 1517 от 30 декабря 2015 года механизма, рабочая группа предлагает рассмотреть возможность использования альтернативных механизмов формирования начальной максимальной цены медицинских изделий, включенных в Перечень, в том числе по ценам Каталога товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (Постановление Правительства РФ №145 от 08.02.2017г.), цен из реестра заключенных контрактов за предыдущие временные периоды, а также цен из предложений поставщиков.

Вопрос 3. Доступ к инновационным технологиям и локализация производства.

3.1. Расширение системы лекарственного обеспечения граждан Российской Федерации.

3.1.1. 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), остальные расходы осуществляются пациентами, причем около 50% этих 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 РФ от 17 декабря 2018 г., изданного по итогам совещания по эффективности системы лекарственного обеспечения 16 ноября 2018 г. в Санкт-Петербурге, является представление Правительством РФ 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 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. Таким образом представляется необходимым уже сейчас начать мероприятия по подготовке, пилотному тестированию и выбору наилучших моделей для внедрения в рамках совершенствования механизмов лекарственного обеспечения.

Вместе с тем, вопросы финансирования на уровне регионов пилотных проектов, 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.

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 подготовки проведения пилотных проектов сформировать в сентябре 2019 г. межведомственную рабочую группу на площадке Минздрава России с участием представителей фармацевтической индустрии (производители, дистрибьюторы, аптечные организации) и заинтересованных регионов, в том числе представляющих фармацевтические кластеры, в рамках которой могут быть согласованы участвующие в реализации пилотов регионы, преимущественные для целей пилотов заболевания и лекарственные препараты, оцениваемые в рамках пилотов различные модели лекарственного обеспечения. Для участвующих в пилотных проектах лекарственных препаратов, в том числе локализованных на территории РФ, могут быть предоставлены преференции в закупках или иные льготы, например, налогового характера, содействующие расширению участия компаний в пилотах.

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

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

3.2.1. Описание проблемы

Для целей настоящего документа «инновационные лекарственные препараты» определяется как защищенные патентом лекарственные препараты, которые являются первыми в классе либо единственной опцией для лечения тяжелых острых, либо хронических заболеваний, приводящих к ухудшению качества жизни, стойкой утрате трудоспособности, преждевременной смертности граждан Российской Федерации.

Инновационные технологии лечения, создаваемые на уровне генов (средства генной терапии), клеток (средства клеточной терапии) и тканей («инжиниринг тканей»), которые предлагаются современной медициной, открывают огромные возможности для пациентов и системы здравоохранения. Доступность инновационных лекарственных препаратов позволяет сократить бремя тяжелых жизнеугрожающих хронических заболеваний, влияющих на продолжительность и качество жизни, и влияет на прогресс в достижении целей приоритетных проектов. В этой связи включение инновационных лекарственных препаратов в государственные программы лекарственного обеспечения необходимо рассматривать как инвестиции и оценивать их влияние на качество и продолжительность жизни в средне и долгосрочной перспективе.

Государственная Программа высоко затратных нозологий, далее Программа ВЗН, (Постановление Правительства РФ от 26.11.2018 N 1416), принятая в 2008 году, и совершившая революционный прорыв в доступности инновационных лекарств для лечения наиболее тяжелых заболеваний, требующих значительных затрат, нуждается сегодня в дальнейшем развитии. Критерий «отсутствие негативного влияния на существующий бюджет Программы в течение первого года и трехлетнего планового периода» при рассмотрении предложений о включении лекарственных препаратов в перечень (Постановление Правительства РФ N 871 от 28 августа 2014 г.) и высокий уровень «генерификации» Программы ВЗН являются существенным, а часто и непреодолимым барьером для инноваций, особенно для уникальных препаратов последнего поколения, которые действительно способны кардинально изменить парадигму лечения, не только спасти, но существенно продлить и качественно улучшить жизнь пациента.

Другим значительным барьером для инноваций на российском рынке являются особенности существующей системы закупок. В соответствии с положениями Федерального закона N 44-ФЗ от 05.04.2013 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 (генерических, биоаналоговых) 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.

Существует 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 - заключение 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; 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 инновационных, 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 контракты, предусматривающие разделение расходов (cost-sharing/кост-шеринг), которые не только повысят доступность инновационных видов терапии для пациентов, но, в

том числе, 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 также 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 жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов для медицинского применения (ЖНВЛП) и отдельной предельной фактической отпускной цены при включении в Программу ВЗН, не являющейся публичной и не включаемой в Государственный реестр предельных отпускных цен, но максимальной для фактической отпускной цены производителя 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 ЛП из перечня ВЗН при очередном/внеочередном рассмотрении, в правилах формирования указанных перечней.

Рекомендации:

1. Введение дифференцированного подхода к оценке инновационных лекарственных препаратов при формировании перечней лекарственных препаратов для медицинского применения и минимального ассортимента лекарственных препаратов, необходимых для оказания медицинской помощи, с учетом их долгосрочного влияния на качество и продолжительность жизни и исключения критерия негативного влияния на бюджет для данной категории лекарственных препаратов.

2. Разработка и внедрение механизма, позволяющего осуществлять перевод лекарственных препаратов, имеющих зарегистрированные аналоги на территории РФ, из Программы ВЗН в другие программы лекарственного обеспечения в соответствии с их профилем (госпитальный, амбулаторный сегмент), с сохранением их доступности в соответствии с реальной потребностью.

3. В отношении инновационных, находящихся под патентной защитой лекарственных препаратов, предусмотреть дифференцированный механизм фиксации цен, предусмотренных законодательством и регулирования цен.

4. Создание легитимной межведомственной площадки под патронажем Министерства здравоохранения Российской Федерации для осуществления переговоров с производителями по заключению различных моделей соглашений на закупку инновационных лекарственных препаратов. В настоящее время уже имеется положительный опыт взаимодействия государственных органов и производителей на совместных площадках, например, в рамках межведомственной комиссии, созываемой для обсуждения и заключения специальных инвестиционных контрактов под патронажем Министерства промышленности и торговли Российской Федерации.

5. Разработка правового инструмента, позволяющего оформлять предложения и фиксировать обязательства сторон при заключении соглашений, получивших поддержку на межведомственной площадке.

6. Дополнить и усовершенствовать правовое регулирование альтернативных форм закупки лекарственных препаратов: долгосрочных контрактов между государственными заказчиками и производителями лекарственных средств, а также контрактов о разделении риска (risk-sharing/риск-шеринг) и контрактов о разделении расходов (cost-sharing/кост-шеринг) в том числе и для референтных и биотехнологических лекарственных препаратов, а также закупки референтных лекарственных препаратов, находящихся под патентной защитой без проведения электронных аукционов.

7. Внедрение гибкого механизма 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.

Вопрос 4. Обеспечение внедрения в установленные сроки эффективной и работоспособной системы мониторинга движения лекарственных препаратов.

4.1. 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. Большинство компаний-членов изначально входят в число участников эксперимента по маркировке контрольными (идентификационными) знаками лекарственных препаратов и являются активными участниками обсуждения и разработки базовых принципов функционирования системы мониторинга.

Поддержка эксперимента была обусловлена не только высокой степенью заинтересованности компаний в реализации возможностей по контролю обращения и анализу данных о препаратах в реальном времени, но и общемировыми тенденциями по формированию систем прослеживаемости движения препаратов.

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 наступают с 1 января 2020г. А для лекарственных препаратов, предназначенных для лечения больных гемофилией, муковисцидозом, гипофизарным нанизмом, болезнью Гоше, злокачественными новообразованиями лимфоидной, кроветворной и родственных им тканей, рассеянным склерозом, гемолитико-уремическим синдромом, юношеским артритом с системным началом, мукополисахаридозом I, II и VI типов, а также после трансплантации органов и (или) тканей и включенных в соответствующий перечень – с 1 октября 2019 года.

Внедряемая 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. Включение дополнительного требования о криптозащите (электронная подпись, код проверки) средства идентификации делает проект еще более трудным для внедрения, не приводит к повышению защищенности от подделки, но значительно усложняет производственные и иные бизнес-процессы компаний без получения объективных преимуществ для конечного потребителя и государства.

Применение криптозащиты приводит к необходимости включения дополнительных символов в средство идентификации – штрих код DataMatrix, что, в свою очередь потребует увеличения физического размера вторичной упаковки лекарственных средств, роста расходов на транспортировку вследствие изменения размеров отгрузочных коробов, повышения требований к плотности и качеству печати, что в свою очередь требует от производителей препаратов приобретения или доработки уже имеющегося оборудования и программного обеспечения. Как показал опыт тестирования предполагаемых изменений, производители столкнулись с повышением уровня брака продукции, неприемлемым для современного уровня развития производства. Рабочая группа считает необходимым изменить требования к криптокоду, сократив его размер до 26 знаков, включая как ключ проверки (4 знака), так и электронную подпись (19 знаков), с учетом разделителей, путем внесения соответствующих изменений в Постановление Правительства Российской Федерации №1556 от 14.12.2018.

Российская Федерация в лице Росздравнадзора с 13 октября 2016 г. является членом Международной коалиции регуляторных агентств по лекарственным средствам (ICMRA), что обеспечивает полноценное представление российских интересов при рассмотрении актуальных вопросов регулирования обращения лекарственных средств на международной арене. Признавая важность внедрения систем мониторинга движения лекарственных препаратов, в том числе в целях защиты целостности товаропроводящей цепочки, обеспечения быстрого обмена информацией между регуляторными органами стран участников в целях предотвращения обращения фальсифицированной продукции и улучшения функционирования системы фармаконадзора, развития сотрудничества в рамках Конвенции «Медикрим», ICMRA 25 октября 2017 г. в качестве стратегической инициативы по обеспечению целостности цепочки поставок лекарственных препаратов приняло 5 рекомендации по унификации

¹Постановление Правительства РФ от 14.12.2018 N 1557 «Об особенностях внедрения системы мониторинга движения лекарственных препаратов для медицинского применения»

⁵ <http://www.icmra.info/drupal/sites/default/files/2018-01/ICMRA%20T%26T%20Recommendations.pdf>

функционирования существующих и планируемых к внедрению систем мониторинга движения лекарственных препаратов стран-участниц Международной коалиции. В частности, ICMRA считает необходимым унифицировать технические характеристики системы мониторинга, включая стандартизацию информации, включенной в штрих-код упаковок и применения в соответствии со стандартами ИСО международного идентификатора товара.

Отказ от внедрения международных стандартов на данном этапе заранее закладывает ограничение развития и изоляцию российской фармацевтической индустрии рамками только одного продуктового рынка, противоречит стратегическим целям развития экспортного потенциала российской фармацевтической индустрии.

Отдельно хотелось бы отметить важность проблематики внедрения маркировки 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, система маркировки лекарственных препаратов, должна планироваться и вводиться с учетом общего рынка лекарственных средств, возможности согласования предлагаемой модели маркировки всеми государствами-членами, отвечать интересам производителей всех стран ЕАЭС и не способствовать изоляции товарного рынка ЕАЭС в иных международных рынках.

Анализ степени готовности компаний-членов рабочей группы к пересмотру в соответствии с возможными новыми требованиями всех ранее осуществленных изменений показал, что в текущих условиях перспективы выполнения установленных сроков внедрения системы маркировки остаются крайне негативными. Наибольшую обеспокоенность вызывает вопрос практической целесообразности разработки локального решения, фактически изолирующего российский рынок лекарственных средств от международных рынков, а также отсутствие преимуществ предложенных изменений перед уже принятыми в рамках эксперимента и технические сложности с их практической реализацией.

Рекомендации:

1. Предусмотреть использование технических решений, гармонизированных с международными стандартами требований к характеристикам, структуре и формату средства идентификации, а также порядку его нанесения в целях интеграции российской фармацевтической индустрии с международной системой товарооборота и промышленной кооперации с фокусом на наращивание экспортного потенциала отрасли. В том числе, изменить требования к криптокоду, сократив его размер до 26 знаков, включая как ключ проверки (4 знака), так и электронную подпись (19 знаков), с учетом разделителей, путем внесения соответствующих изменений в Постановление Правительства Российской Федерации №1556 от 14.12.2018.

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.

3. Принять решение о сроке ввода в действие системы мониторинга движения лекарственных препаратов для медицинского применения с учетом результатов тестирования и новых положений о требованиях к защитному коду.

6. Развитие банковского сектора и финансовых рынков России

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

Вопрос 1. Налогообложение.

1.1. Проблема FATCA в России и модели ее применения (вопрос отложен).

Статус 2016:

Во вступившем в силу 30 июня 2014 года Федеральном законе №173-ФЗ «Об особенностях осуществления финансовых операций с иностранными гражданами и юридическими лицами, о внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» (далее – «Закон 173-ФЗ») предусмотрена обязанность иностранных финансовых институтов представлять в российские налоговые органы отчетность по счетам, открытым у них гражданами Российской Федерации и юридическими лицами, прямо или косвенно контролируруемыми гражданами Российской Федерации.

Предоставление отчетности иностранными финансовыми институтами должно осуществляться ежегодно в срок до 30 сентября года, следующего за годом, в течение которого были открыты указанные счета, по форме, которая должна быть разработана.

7 декабря 2015 года на официальном интернет-портале правовой информации pravo.gov.ru был опубликован Приказ Федеральной налоговой службы №ММВ-7-14/501@ от 09 ноября 2015 года «Об утверждении форм сообщений иностранными организациями финансового рынка, расположенными за пределами территории Российской Федерации, о реквизитах открытых у них счетов (вкладов) граждан Российской Федерации и юридических лиц, которые прямо или косвенно контролируются гражданами Российской Федерации» (далее - «Приказ»). В соответствии с Приказом иностранные финансовые институты обязаны представлять в российские налоговые органы отчетность в отношении иностранных счетов граждан Российской Федерации и юридических лиц, прямо или косвенно контролируемых гражданами Российской Федерации. Приказ вступил в силу 18 декабря 2015 года.

Проблема:

Россия приняла на себя обязательство по обмену информацией в соответствии с единым стандартом по обмену налоговой информацией (Common Reporting Standard, CRS) в рамках Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). Однако появление Приказа свидетельствует о том, что государственные органы направлены на получение собственного «источника» информации вне зависимости от процесса CRS, в том числе на односторонней основе, что по нашему мнению является трудновыполнимой задачей и окажет остро негативное влияние на бизнес климат, иностранные инвестиции и привлекательность России как участника международного делового оборота.

Считаем, что предоставление информации согласно Приказу представляет собой трудно решаемую задачу в установленные короткие сроки по следующим основаниям:

- отсутствие электронного / интернет портала и системы для автоматического предоставления информации;
- необходимость подготовки бумажной формы на русском языке по каждому счету;
- короткие сроки по внедрению отчетности;
- нарушение местного банковского и иного законодательства при предоставлении отчетности согласно Приказу, отсутствие правовых инструментов, как например, межгосударственные соглашения о передаче банковской информации;
- отсутствие разъяснений или рекомендаций по предоставлению информации, опубликована только форма.

По нашему мнению предоставление отчетности CRS и отчетности согласно Приказу представляет собой необоснованную и дублирующую деятельность, является трудозатратной и имеющей высокую стоимость, как для бизнеса, так и для государственных органов Российской Федерации.

Рекомендации 2016:

- целесообразность и необходимость предоставления информации согласно Приказу в действующей форме, принимая во внимание внедрение стандартов CRS по обмену налоговой информации, и

- возможность приостановления действия нормы статьи 6 Федерального Закона, принимая во внимание внедрение стандартов CRS по обмену налоговой информации.

Обозначенная проблема является очень важной для иностранных финансовых институтов, в том числе и для целей реализации общепринятых налоговых практик по обмену налоговой информацией и любые формы обсуждения, обмена мнениями или встречи будут приветствоваться участниками КСИИ для решения вопросов, поднятых настоящим обращением.

15 апреля 2016 г от имени рабочей группы КСИИ был направлен запрос в Министерство экономического развития на имя Министра. 25 мая 2016 года на заседании рабочей группы выступил Дмитрий Вольвач, Начальник Управления стандартов и международного сотрудничества, ФНС, касательно 6 статьи 173 ФЗ он заявил, что для репортинга по 6 статье выпущены впервые двуязычные нормы, что на данном этапе отсутствуют какие-либо санкции за не предоставление отчетности, что возможно введение автоматизированного портала при условии достаточного количества предоставленных отчетов. Что ФНС хочет посмотреть, как будет работать данная статья в течение года и какая отчетность будет поступать. Касательно дублирования с CRS, то ФНС предлагает также оценить по факту степень нагрузки и дублирования и при необходимости отменить за ненадобностью ненужные формы отчетности.

Вопрос 2. 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 3. Стандартный договор для предприятий малого и среднего бизнеса (вопрос решен 2015).

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 4. Конвертация (вопрос решен).

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:

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»)

- 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 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 определённых 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 5. 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 6. 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 7. Локализация баз данных.

Указание Банка России 3753-У от 7 августа 2015 года «О внесении в Положение Банка России от 21 февраля 2013г. № 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 8. Одностороннее закрытие счетов – вопрос решен 2017/2018.

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 Ковалева 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 ИН до 1 октября 2016 года разработать с Банком России и представителями банковского сообщества порядок упрощения закрытия кредитными организациями счетов в одностороннем порядке.

Тема также будет 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 группы 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 9. Вопросы возможности доступа иностранных банков к средствам госкомпаний и компаний с государственным участием (вопрос решен 2018).

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 в России (КСИИ) 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 9.1. 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 организации, 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 2018:

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 10. Изменения в 332-ФЗ / реестр нотариальных действий (вопрос отложен).

Среди участников КСИИ - банков с иностранным участием возник вопрос о применении следующего требования российского законодательства.

Федеральный закон от 03.07.2016 года № 332-ФЗ «О внесении изменений в статьи 188 и 189 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и в Основы законодательства Российской Федерации о нотариате» (далее – «Федеральный закон») предусматривает, что сведения о совершенной в нотариальной форме отмене доверенности вносятся нотариусом в реестр нотариальных действий, ведение которого осуществляется в электронной форме, в порядке, установленном законодательством о нотариате. Указанные сведения предоставляются Федеральной нотариальной палатой неограниченному кругу лиц с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

При этом, если третьи лица не были извещены об отмене доверенности ранее, они считаются извещенными о совершенной в нотариальной форме отмене доверенности на следующий день после внесения сведений об этом в реестр нотариальных действий.

Данные положения Федерального закона вступают в силу с 1 января 2017 года.

Федеральный закон также устанавливает, что Федеральная нотариальная палата обязана обеспечить возможность получения подтверждения содержания нотариально удостоверенного документа с использованием инфраструктуры, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие

информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг и исполнения государственных и муниципальных функций в электронной форме, в части нотариально удостоверенных доверенностей с 1 января 2017 года.

По состоянию на дату настоящего письма Федеральной нотариальной палатой предоставлена возможность осуществлять проверку отмененных нотариальных доверенностей через сайт (<http://reestr-dover.ru/>) путем ручного занесения следующих данных в отношении каждой доверенности:

- даты удостоверения доверенности;
- реестрового номера доверенности.

К сожалению, данный способ проверки отмененных нотариальных доверенностей через сайт (<http://reestr-dover.ru/>) невозможно эффективно использовать ни в банковской сфере, ни в какой-либо другой сфере бизнеса, где существует широкая база клиентов и контрагентов, использующих нотариально удостоверенные доверенности для предоставления полномочий по ведению счетов и совершения иных банковских сделок и операций. Количество таких нотариальных доверенностей может исчисляться тысячами. У банков отсутствует реальная возможность проверки таких доверенностей в ручном режиме, как описано выше.

По нашему мнению, цель, установленная Федеральным законом по обеспечению информационно-технологического взаимодействия информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг, не достигнута в полной мере. Например, информирование об отзыве простых письменных доверенностей посредством размещения на сайте «Коммерсантъ» поддерживается информационной системой по взаимодействию с заинтересованными компаниями (включая банки), путем автоматического уведомления.

В частности, у кредитных организаций возникает высокий риск проведения операции или заключения сделки с неуполномоченным лицом, нотариальная доверенность которого отозвана, так как любая кредитная организация, выполняющая ежедневно большое количество операций, не может осуществлять ежедневную проверку отозванных нотариальных доверенностей в ручном режиме, как это предложено Федеральной нотариальной палатой.

По нашему мнению, отсутствие электронной платформы взаимодействия с Федеральной нотариальной палатой для получения информации из реестра отмененных нотариальных доверенностей в автоматическом режиме несет существенный риск ухудшения деловой среды для бизнеса, возможных злоупотреблений со стороны недобросовестных лиц, что ведет к правовым и операционным рискам и материальным убыткам.

Рекомендации:

1. рассмотреть возможность разработки единой электронной платформы, позволяющей осуществлять проверку отмененных нотариальных доверенностей в автоматическом режиме (как пример - работа сервиса, предоставляемого «Коммерсантъ» по простым письменным доверенностям);

2. отложить вступление в силу последнего абзаца подпункта б) пункта 2 Статьи 1 Федерального закона до внедрения единой электронной платформы, позволяющей осуществлять проверку отмененных нотариальных доверенностей в автоматическом режиме.

Данный вопрос является крайне важным для организаций финансового рынка, в том числе иностранных организаций. Любые формы обсуждения и обмен мнениями, как и непосредственные встречи для решения вопросов, затронутых настоящим обращением, будут приветствоваться участниками рабочей группы по развитию банковского сектора и финансовых рынков России КСИИ.

12 декабря 2016 года рабочая группа КСИИ направила письмо в адрес Министерства экономического развития и Министерства юстиции с предложениями и описанием проблемы. Со стороны Минэкономразвития была получена поддержка в письме от 13.01.2017, однако от Министерства Юстиции 9.01.2017 г был получен формальный ответ.

Вопрос 11. Учетная политика кредитной организации в части размещения депозитов в рамках генерального соглашения.

- 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 Платежах 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 многократного 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 12. 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:

- Считаем 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:

2. 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?

3. 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:

4. В стандарте раскрыто только одно направление 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 13. 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 неприменения мер ответственности, предусмотренных новой редакцией ст. 74 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», в размере выше минимально установленных пределов, на период до внесения соответствующих изменений в действующее законодательство.

Вопрос 14. Совершенствование регулирования в сфере противодействия мошенничеству при переводах денежных средств с целью внедрения эффективных механизмов снижения объемов такого мошенничества.

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.

Вопрос 15. Различия в перечнях офшорных зон, утвержденных законодательством РФ для целей валютного контроля и ПОД/ФТ/ФРОМУ, а также для целей налогообложения – вопрос отложен.

Перечни офшорных зон, утвержденные Указанием Банка России от 7 августа 2003 г. (применяется для целей валютного контроля и ПОД/ФТ/ФРОМУ) и Приказом Министерства финансов Российской Федерации от 13 ноября 2007 г. (применяется для целей налогообложения) имеют существенные различия в списках государств и территорий, признаваемых офшорами.

Этот вопрос был озвучен еще весной 2014 года в ГосДуме, и тогда Минфин предложение поддержал, однако, изменения в целях унификации в нормативные акты внесены не были.

Офшорные зоны находятся под особым мониторингом ЦБ и ФНС, различия в списках приводят к тому, что одна и та же операция может как подпадать под действие особого регулирования, например, в плане валютного контроля и не подпадать в плане вопросов налогообложения. Для кредитных организаций подобные несоответствия несут большие риски.

Задача: Унифицировать перечни признания офшорных зон в ЦБ и Минфине.

Также в повестке дня группы находятся в разработке следующие вопросы:

Вопрос 16. Особенности исполнения функций налогового агента для депозитария / Подтверждение российскими организациями, перечисляющими доходы в пользу иностранных организаций, наличия у иностранных организаций «фактического права на доход» (ФПД).

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.

Вопрос 17. Иностранная платежная система, поставщик платежного приложения - изменения в законе «О Национальной платежной системе».

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.

7. Природные ресурсы и экология

Вопросы по недропользованию

Вопрос 1. Доработка законодательства в целях улучшения инвестиционного климата в сфере недропользования (Законы Российской Федерации от 21.02.1992 г. №2395-I «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»).

1.1. 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.

1.2. 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.

1.3. Классификация месторождений федерального значения.

В настоящее время в развитии минерально-сырьевой базы твердых полезных ископаемых отмечаются следующие тенденции:

- исчерпание фонда легкооткрываемых месторождений;
- замещение выбывающих 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;».

1.4. Процедура раздела участков недр.

Отсутствие процедуры раздела участка недр и оформления для одного и того же владельца лицензии двух или более лицензий на пользования недрами вместо одной предыдущей без аукциона.

Данное решение позволит значительно увеличить привлекательность проектов для иностранных инвестиций в силу диверсификации рисков, проектов, а также возможности более эффективного освоения с учетом технико-экономической составляющей, применения инновационных технологий для каждой части участка недр отдельно.

Для владельца лицензии необходимо предусмотреть новую процедуру раздела участка недр аналогично уже существующим процедурам по изменению границ участка недр в сторону уменьшения или увеличения, но с иным основанием, а именно обращение владельца лицензии с таким запросом в уполномоченный орган исполнительной власти с предоставлением технико-экономического обоснования.

Для владельца лицензии необходимо предусмотреть возможность оформления двух и более лицензий без аукциона вместо предыдущей на основании, описанном выше.

Рекомендации:

Внесение соответствующих изменений в Закон РФ «О недрах»; Постановление Правительства РФ от 03.05.2012 г. №429 «Об утверждении Положения об установлении и изменении границ участков недр, предоставленных в пользование» либо новое Постановление Правительства; Приказ Минприроды России от 29.09.2009 г. №315.

1.5 Проекты геологического изучения на проведение сейсмосъемки.

Проекты геологического изучения на проведение сейсмосъемки отклоняются от рассмотрения (получают отрицательные заключения Росгеолэкспертизы), если планируемые работы частично выходят за границы лицензионного участка, даже при получении соответствующих согласований от смежных недропользователей, на территорию которых планируется «заход» судов и выполнение сейсмосъемки. Вместе с тем для обеспечения полноты геологического изучения необходим охват сопредельных лицензионных участков при проведении сейсмосъемки для получения качественных, полнократных сейсмических данных, покрывающих всю структуру.

Предоставление недропользователям возможности проведения сейсмосъемки и других исследований, связанных с выполнением ГРП с частичным охватом сопредельных участков недр. Разработка процедуры получения согласования от смежных недропользователей и уполномоченных государственных органов для выхода сейсмосъемки на сопредельные лицензионные участки. Соответствующие проекты на проведение ГРП, подготовленные недропользователям, должны приниматься для прохождения геолэкспертизы и частичный охват сопредельных ЛУ не должен быть причиной выдачи отрицательного заключения.

Рекомендации:

Дополнить Ст.7 Закона РФ «О недрах», новыми частями 9 и 10 следующего содержания:

«В целях обеспечения полноты геологического изучения недр работы по геологическому изучению недр могут включать проведение сейсмосъемки как на участке недр, предоставленном соответствующему недропользователю, так и на сопредельных участках недр в соответствии с утвержденной проектной документацией. В случае, если сопредельные участки недр предоставлены другим недропользователям, сейсмосъемка осуществляется по согласованию с ними. Порядок такого согласования, утверждается уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти в области недропользования».

Вопрос 2. Либерализация экспорта геологической информации.

Мы приветствуем разработку Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор) по предоставлению государственной услуги по выдаче заключений (разрешительных документов) на экспорт информации о недрах по районам и месторождениям топливно-энергетического и минерального сырья, коллекционных материалов по минералогии, палеонтологии, костей ископаемых животных и минерального сырья. Тем не менее, даже в случае принятия данного регламента и получения иностранным инвестором соответствующего разрешения Росприроднадзора, ему будет необходимо получить лицензию на экспорт любой геологической информации, даже не являющейся секретной. 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.

Решением Коллегии Евразийской экономической комиссии от 21.04.2015 г. №30 утвержден Перечень товаров, в отношении которых установлен разрешительный порядок ввоза на таможенную территорию Евразийского экономического союза и (или) вывоза с таможенной территории Евразийского экономического союза (далее Перечень). В заголовке Перечня указано, что это перечень именно товаров. Однако в нем имеется раздел 2.23 «Информация о недрах по районам и месторождениям

топливно-энергетического и минерального сырья». Представляется, что здесь нарушена внутренняя логика, поскольку на основании анализа понятия информации, содержащегося в статье 2 Федерального закона от 27.07.2006 г. №149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» можно сделать однозначный вывод, что информация товаром не является, что подтверждается и отсутствием применимого к информации кода Единой товарной номенклатуры внешнеэкономической деятельности.

Лицензирование экспорта геологической информации, не относящейся к государственной тайне, чрезвычайно затрудняет реализацию совместных проектов по геологическому изучению и разработке недр Российской Федерации. Чтобы проанализировать геологическую информацию с использованием возможностей зарубежных центров анализа данных, компания вынуждена получить лицензию, что часто приводит к приостановке работы на достаточно длительный срок.

Рекомендации:

Для эффективного снижения административных барьеров представляется необходимым исключить из вышеуказанного Перечня информацию, которая заведомо не может быть отнесена к государственной тайне в соответствии с п. 67 Перечня сведений, отнесенных к государственной тайне (утв. Указом Президента РФ от 30.11.1995 г. №1203, в редакции Указа Президента РФ от 11.02.2006 г. № 90), а именно: сведений, полученных в процессе совместных работ, выполненных с участием юридических и физических лиц иностранных государств на конкретных месторождениях полезных ископаемых либо на их участках.

В случае невозможности исключения геологической информации из вышеуказанного Перечня – принятие соответствующих нормативно-правовых актов, направленных на упрощение процедуры/сокращение срока получения разрешения на вывоз геологической информации – в том числе, вышеупомянутого Административного регламента Росприроднадзора по предоставлению государственной услуги по выдаче заключений (разрешительных документов) на экспорт информации о недрах с учетом замечаний инвесторов.

Вопрос 3. Подготовка, рассмотрение и согласование планов и схем развития горных работ (План).

Разработка и согласование Планов занимает более 5 месяцев. Однако, на практике разработка месторождений углеводородного сырья осуществляется на основании Технологической схемы разработки (ТСР), проектной документации на обустройство месторождения и проекта на строительство скважин.

В то же время исполнение требований промышленной безопасности на опасных производственных объектах проверяется органами Ростехнадзора.

При этом государственный геологический надзор, в том числе соответствие техническим проектам на разработку месторождений, осуществляется органами Росприроднадзора.

Учитывая требования по наличию у недропользователей одновременно нескольких проектных документов, а также регулярный государственный надзор со стороны органов Ростехнадзора и Росприроднадзора, требование разработки еще одного, дублирующего документа, является избыточным.

Рекомендации:

Исключить требование о разработке и согласовании планов и схем развития горных работ для углеводородного сырья, а именно: Дополнить ч.6, ст.24 Закона «О недрах» и Постановление Правительства № 814 «Об утверждении Правил подготовки, рассмотрения и согласования планов и схем развития горных работ по видам полезных ископаемых» словами следующего содержания:

«Мероприятия по выполнению основных требований об обеспечении безопасного ведения работ, связанных с пользованием недрами, включаются в планы или схемы развития горных работ, которые подлежат согласованию с органом государственного горного надзора. Порядок подготовки, рассмотрения и согласования планов или схем развития горных работ по видам полезных ископаемых (за исключением углеводородного сырья) устанавливается Правительством Российской Федерации».

Экологические и другие вопросы.

Вопрос 1. Разработка нового упрощенного Федерального классификационного каталога отходов (ФККО).

На сегодняшний день ФККО включает свыше 6000 наименований отходов, и перечень постоянно расширяется. Процесс включения новых отходов в ФККО занимает не один год. Наличие отхода в ФККО является обязательным условием получения лицензии на обращение с отходами, лимитов на размещение отходов и др. У предприятия возникает необходимость постоянного переоформления разрешительных документов, трудности при внедрении новых технологий, закупке нового оборудования по обращению с отходами и т.д.

Рекомендации:

Введение упрощенной классификации отходов, основанной на классе опасности, аналогично действующей в Европейских странах цветовой кодировке отходов - «зелено-янтарно-красному» списку. Аналогичные классы отходов указывать в лицензиях и разрешительных документах на обращение с отходами, без излишней детализации по существующим видам отходов.

Вопрос 2. Изменение порядка и сокращение сроков начала эксплуатации вновь построенных объектов размещения отходов.

- a. регистрации объектов размещения отходов в реестре ГРОРО с целью ускорения начала эксплуатации построенного объекта размещения отходов (ОРО);
- b. получения лицензии / внесения нового ОРО в действующую лицензию на обращение с отходами с целью сокращения срока до начала эксплуатации вновь построенного объекта размещения отходов.

Согласно закону «Об отходах производства и потребления» вновь построенный объект ОРО можно эксплуатировать после его регистрации в реестре ГРОРО и получения / внесения нового объекта в лицензию на обращение с отходами. Регистрация в ГРОРО по закону занимает 1 месяц, на практике составляют от 2 до 4 месяцев. Получение лицензии или дополнение ее новым ОРО может составлять от 4 до 6 месяцев. В течение этого срока построенный объект ОРО не может эксплуатироваться.

Рекомендации:

Внесение изменений в законодательство по обращению с отходами и закон «О лицензировании» с целью сокращения сроков регистрации ОРО в реестре ГРОРО и получения / дополнения лицензии на размещение отходов.

Вопрос 3. Сброс сточных вод на рельеф / водосборную площадь.

В Водном кодексе РФ (ст.1 п.19) к сточным водам отнесены, в том числе, 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 ФЗ №7 «Об охране окружающей среды» (исключена плата за сброс сточных вод на водосборную площадь) сброс сточных вод на рельеф / водосборную площадь стал трактоваться как запрет водоотведения на рельеф местности, включая отведение дождевых сточных вод с незагрязненных территорий производственных площадок. Незагрязненные ливневые воды с непромышленных площадок предприятий (там, где отсутствуют потенциальные источники загрязнения, такие как, жилые модули, офисы, склады) необходимо собрать, очистить и отвести в водный объект.

В результате многие предприятия, построенные в соответствии с утвержденной проектной документацией, с отведением незагрязненных ливневых вод на водосборную площадь вынуждены нести большие затраты на реконструкцию существующих систем водоотведения и прокладывать коллекторы на большие расстояния до ближайшего водного объекта. При этом окружающей среде зачастую наносится больший вред, чем отведение незагрязненных сточных вод на водосборную площадь, когда в результате фильтрации через грунтовый слой сточные воды дополнительно очищаются. Методы инфильтрационной очистки широко применяются в странах Евросоюза с целью охраны водных объектов от загрязнения. Многолетние данные мониторинга показывают отсутствие негативного воздействия незагрязненных ливневых вод на грунтовые воды и водные объекты.

Рекомендации:

Разрешить отведение нормативно чистых, ливневых, талых, инфильтрационных вод с непромышленных территорий на рельеф / водосборную площадь.

Признать, что естественная инфильтрация атмосферных осадков через почвенный покров в грунтовые воды не является сбросом сточных вод.

Внести изменения в Водный кодекс (ст.1 п.19), а именно: заменить слова «сток которых осуществляется с водосборной площади» на «сток которых осуществляется с загрязненной территории».

Вопрос 4. Проект Постановления Правительства РФ «О внесении изменений в ПП РФ №1029 от 28 сентября 2015 г. «Об утверждении критериев отнесения объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, к объектам I, II, III и IV категорий».

Отнесение к I-ой категории объектов захоронения отходов производства и потребления IV и V классов опасности без учета способа захоронения приводит к тому, что объекты, на которых есть установки по закачке хозяйственно-бытовых стоков в глубокие изолированные пласты участков недр, будут отнесены к I-ой категории, в то время как при сбросе тех же сточных вод в водный объект они будут относиться к III-ей категории.

Отнесение производственных объектов АПК и пищевой промышленности к 1 и 2 категориям негативного воздействия на окружающую среду произведено по формальному принципу (исходя из объемов переработки сырья) без учета фактического влияния промышленное предприятия на окружающую среду.

Не учтен факт, что большинство предприятий АПК и пищевого производства не являются прямыми природопользователями, т.к. сброс сточных вод осуществляется в централизованную систему водоотведения. Данный процесс (включая параметры допустимых сбросов и меры по недопущению вреда окружающей среде) уже в достаточной степени зарегулированы профильным законодательством (416-ФЗ, 644 ППРФ). Атмосферные же выбросы, источником которых являются котельные, обеспечивающие инженерные нужды производственных комплексов, не наносят какого-либо негативного вреда окружающей среде, т.к. используемые котельные являются объектами обеспечения. Отходы же таких предприятий относятся к низким классам опасности – 4 и 5 классу.

Таким образом, непосредственно производственная деятельность пищевой промышленности в подавляющем большинстве случаев не несет какого-либо прямого влияния на окружающую среду. При этом текущая система категорирования характеризует основную массу предприятий пищевой промышленности как объекты 1 и 2 категории вместо 3-ей и 4-ой.

Установление в качестве Критерия «деятельности по производству оксидов углерода», без конкретизации веществ и технологии их производства представляется необоснованным, так как конкретные вещества группы «оксиды углерода» и способы их производства существенно различаются по уровню воздействия на окружающую среду, что не учитывается действующей редакцией Постановления.

На основании данного критерия происходит отнесение к I категории предприятий пищевой отрасли, на которых осуществляется вспомогательное производство диоксида углерода для собственных нужд (газирование безалкогольных напитков).

Производство диоксида углерода, без учета характера и масштаба основного процесса/ производства, не может являться самостоятельным критерием отнесения производства к I-ой категории объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду.

Таким образом, объединение в нормативном правовом акте производств диоксида углерода и других оксидов углерода в один вид деятельности – «производство оксидов углерода» по негативному воздействию на окружающую среду представляется необоснованным.

Рекомендации:

- С целью стимулирования бизнеса к применению НДТ ИТС 17-2016 по размещению отходов исключить захоронения жидких, пульпообразных и разжиженных отходов в пласты-коллекторы, глубокие изолированные пласты лицензированных участков недр и/или подземные резервуары из объектов категории I.

- Внести в подпункт «х» пункта 1 и подпункт «к» пункта 2 постановления Правительства № 1029 уточнения, предусматривающие отнесение предприятий АПК к тому или иному классу опасности, исходя из принципа непосредственного оказания влияния на окружающую среду со стороны промышленных объектов в ракурсе прямых производственных процессов и оценки образующихся в процессе отходов, стоков и выбросов.
- Изложить подпункт е) пункта 1 Проекта изменений в следующей редакции:

« е) в подпункте «к»:

- во втором абзаце после слов «оксиды углерода» дополнить словами «(исключая диоксид углерода)», слово «(фосген)» исключить.

- в пятом абзаце слова «перборат, нитрат серебра» исключить;»

Вопрос 5. Законодательство о предотвращении разливов нефти на континентальном шельфе и во внутренних морских водах.

а. В настоящее время законодательство в области ликвидации разливов нефти (ЛРН) предъявляет различные требования к содержанию и предусматривает различные процедуры согласования Планов ЛРН для морских и наземных объектов в связи с выходом Постановлений Правительства №№1188, 1189 от 14.11.2014 г., что вынуждает компании разрабатывать для них отдельные Планы ЛРН, при том, что критерии отнесения объектов к морским или наземным не определены.

В связи с тем, что требования к содержанию Планов ЛРН для морских объектов уже определены в ПП №1189, рекомендуется гармонизировать с ними требования к Планам ЛРН для наземных объектов в рамках действующего ПП №1189, которое должно быть доработано Правительством РФ в процессе «регуляторной гильотины».

Рекомендации:

Дополнить действующее ПП РФ №1089 от 14.11.2014 в части требований к содержанию наземных Планов ЛРН.

б. Требование о прохождении Планов ликвидации разливов нефти (ЛРН) государственной экологической экспертизы (ГЭЭ) как самостоятельных объектов экспертизы создает дополнительные административные барьеры при утверждении Планов ЛРН поскольку:

- В соответствии с ФЗ №174 «Об экологической экспертизе» документация, подлежащая ГЭЭ (План ЛРН), должна содержать материалы оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС), однако устанавливаемое Постановлением Правительства №1189 содержание Плана ЛРН не предусматривает разработку этого раздела.
- В законодательстве отсутствуют методические указания в части однозначной идентификации видов деятельности ЛРН, для которых должна быть произведена оценка воздействия. Период несения аварийно-спасательной готовности рассматривается в проектной документации. Подобная неопределенность несет в себе недопустимые риски для компаний-природопользователей, деятельность которых попадает в зависимость от произвольного толкования требований экспертами ГЭЭ.
- Разработка отдельного ОВОС для Планов ЛРН является дополнительным административным барьером и финансовой нагрузкой на бизнес, ухудшающей экономику проектов. ОВОС для Плана ЛРН не привносит новой информации в оценку аварийных ситуаций, приведенную в заключениях ГЭЭ и Главгосэкспертизы (ГГЭ) на проектную документацию на строительство и реконструкцию опасных производственных объектов.
- Упомянутые в самом Плане ЛРН технологии и материалы также уже имеют самостоятельные заключения ГЭЭ. Таким образом, в Плане ЛРН как оперативном документе не содержится иной информации, которая могла бы быть предметом экологической экспертизы.
- В соответствии с требованием федерального закона №7-ФЗ «Об охране окружающей среды» оценка воздействия на окружающую среду проводится в отношении планируемой хозяйственной и иной деятельности. Оперативная информация, содержащаяся в Планах ЛРН является скорее мерой по снижению и предотвращению такого воздействия.

- Методики расчета различных видов ущерба, применяемых для планируемой хозяйственной деятельности, к оценке ущерба при аварийных ситуациях неприменимы, что делает разработку ОВОС затруднительным с методической точки зрения, а также оставляет пространство для произвольного толкования достаточности и уровня оценки такого ущерба.
- Не урегулирована процедура внесения изменений в Планы ЛРН, т.к. согласно ФЗ №174 План ЛРН подлежит повторной ГЭЭ в случае любых изменений, что может привести к потере большинством Планов статуса легитимных и вынужденным повторным экспертизам планов (например, из-за смены одного из членов КЧС, или замены судна ЛРН указанного в заключении ГЭЭ на другое). Ранее повторное согласование Планов ЛРН до истечения их сроков действия, требовалось только, если внесенные изменения приводили к необходимости увеличения сил и средств для ЛРН.

Рекомендации:

Исключить планы ЛРН из самостоятельных объектов ГЭЭ и внести соответствующие изменения в ФЗ №187 и ФЗ №155.

Выработать и закрепить единый подход к требованиям по разработке и утверждению Планов ЛРН для наземных и морских объектов.

Вопрос 6. Сохранение предсказуемого инвестклимата и развитие самостоятельной реализации расширенной ответственности производителя, развитие отдельного сбора отходов, устранение административных барьеров.

1. Риск установления с 2021 года 100% нормативов утилизации на все виды отходов товаров и упаковки, подлежащих утилизации после утраты ими потребительских свойств, в соответствии с инициативой Министерства природных ресурсов и экологии РФ (Минприроды России).

Выше обозначенная инициатива не только угрожает программам устойчивого развития членов КСИИ, в том числе деятельности созданных ими некоммерческих ассоциаций для самостоятельной реализации расширенной ответственности производителей (далее – РОП) на коллективной основе, способствует росту потребительских цен, инфляционному взрыву и дестабилизации инвестиционного климата в России, но и не сможет привести к ожидаемому эффекту – увеличению уровня переработки отходов – по причине отсутствия детальной проработки механизма реализации данной инициативы.

В соответствии с приоритетным способом исполнения РОП члены КСИИ выстраивают инвестиционные планы с учетом планомерного постепенного повышения нормативов утилизации, заблаговременно предусматривая бюджеты на развитие инфраструктуры по отдельному сбору отходов, проведению аудитов переработчиков, реализацию просветительских программ в целях внедрения наилучших практик по отдельному сбору отходов среди населения и молодежи. Инициатива Минприроды по установлению 100% нормативов утилизации с 2021 года, по сути, отменяет самостоятельное исполнение РОП по причине технической невозможности осуществить рывок с сегодняшнего уровня сбора и переработки твердых коммунальных отходов (5-7%) до 100%, таким образом, вводя безальтернативный, обязательный для всех производителей и импортеров товаров, платеж и превращая благую идею по развитию отрасли по переработке в фискальный сбор без понятных целевых механизмов его расходования. Отдельного обсуждения заслуживает вопрос востребованности в народном хозяйстве резко возросшего (по идее Инициатора) объема произведенного вторичного сырья и готовой продукции из него.

Крупнейшие производители различных потребительских товаров концептуально поддерживают необходимость увеличения нормативов утилизации, что также находит отражение в глобальных стратегиях членов КСИИ, но выступают за планомерность их повышения, что обеспечивает предсказуемость инвестклимата и не допускает шоковой финансовой нагрузки на население.

Рекомендации:

Сохранить возможность самостоятельного исполнения обязательств как приоритетный способ исполнения ответственности бизнеса в соответствии с наилучшей международной практикой, что возможно исключительно в случае постепенного увеличения нормативов утилизации, согласованного с бизнесом и профильными отраслевыми объединениями.

2. Формирование прозрачного механизма ставок экологического сбора с учетом правоприменительной практики.

В соответствии с пунктом 5 статьи 24.5 Федерального закона №89-ФЗ от 24.06.1998 «Об отходах производства и потребления» ставка экологического сбора формируется на основе средних сумм затрат на сбор, транспортирование, обработку и утилизацию единичного изделия или единицы массы изделия, утратившего свои потребительские свойства. В ставку экологического сбора также может включаться удельная величина затрат на создание объектов инфраструктуры, предназначенных для этих целей.

Учитывая тот факт, что для ряда отходов продукты их переработки являются ценным сырьем, а его стоимость превышает затраты на сбор, транспортирование, обработку и утилизацию (например, тонна переработанных пластиковых отходов в зависимости от фракции и этапа утилизации варьируется от 35 до 80 тысяч рублей за тонну), при этом эти продукты остаются в собственности переработчиков отходов и вовлекаются ими в хозяйственный оборот, происходит двойное – ставками экологического сбора и продажей продуктов переработки – финансирование процессов, связанных с утилизацией отходов.

В настоящий момент члены КСИИ бюджетировали расходы на 2020 год, при этом ставка экосбора на 2020 год до сих пор не принята, что создает риски для внепланового роста потребительских цен в случае его непрогнозируемого увеличения. При этом в случае параллельной реализации риска по 100% нормативу утилизации и увеличения ставки экосбора финансовая нагрузка на население и уровень инфляции выйдут из-под контроля, увеличиваясь в геометрической прогрессии и приводя к банкротству предприятия малого и среднего бизнеса.

Рекомендации:

Не допускать безосновательного увеличения ставки экологического сбора, которая должна базироваться на:

- a. Независимых экспертно-аналитических оценках рынка на государственном уровне;
- b. Расчетных материалах с оценкой эффективности текущих и предлагаемых ставок;
- c. Финансово-экономической модели расчета ставок экологического сбора с обоснованием необходимости их роста в кратко- и долгосрочной перспективе.
- d. Учете ликвидности продуктов переработки отходов.

3. Усиление администрирования исполнения обязанности по расширенной ответственности производителей.

В настоящее время, по экспертным оценкам членов КСИИ, в поле зрения регулятора попало около 0,3% из тех, кто должен утилизировать отходы упаковки. Например, упаковку импортируемых товаров невозможно отследить по таможенным документам – в таможенных декларациях есть товар, а вес и материал упаковки не декларируется, следовательно, налицо широкое поле для уклонения от ответственности.

При этом, те добросовестные производители и импортеры, кто подаёт декларации и отчитывается об исполнении нормативов утилизации, по сути, взяли на себя риск двойной финансовой нагрузки: с одной стороны, они инвестируют в проекты по самостоятельной реализации РОП, с другой – если акты утилизации не будут приняты контролирующим органом по неким формальным причинам (так как акт утилизации еще не утверждён), то они будут вынуждены оплатить и экосбор.

Следовательно, в случае реализации риска по 100% нормативов утилизации финансовая нагрузка ляжет на плечи 0.3% всех субъектов регулирования, что создает конкурентное преимущество для тех, кто уклоняется от исполнения обязанностей. При этом, не наблюдается никаких мер по усилению работ в части структурирования контроля за всеми участниками рынка, причастными к РОП.

Рекомендации:

Усилить администрирование исполнения обязанностей с целью выведения из «серой зоны» уклоняющихся от исполнения ответственности субъектов регулирования, не допуская, на этот период, ужесточения условий для уже исполняющих свою ответственность.

4. Установление обязательств региональных операторов ТКО по отдельному сбору, накоплению и утилизации отходов.

В соответствии со статьей 6 ФЗ-89 полномочия по организации отдельного сбора и накопления отходов относятся к полномочиям субъектов РФ. Законодательное закрепление полномочий Российской Федерации в сфере установления обязательств по отдельному сбору и накоплению отходов в рамках статьи 5 ФЗ-89 позволит Правительству в инициативном порядке закреплять обязательства региональных операторов по обращению с ТКО по отдельному сбору, накоплению и утилизации ТКО.

Внедрение обязательного отдельного сбора для региональных операторов по обращению с отходами позволит повысить уровень переработки отходов, позволит развиваться системе РОП, привлечет инвестиции в сферу переработки.

Рекомендации:

Внесение изменений в закон 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления».

5. Исключение двойной ответственности за транспортную упаковку и упаковку сырья/комплектующих.

Целесообразно исключить двойную ответственность за транспортную упаковку (такую, как: термоусадочная пленка, в которую обернута паллета, деревянные или бумажные прокладки между слоями коробов и т.п.), так как для магазина розничной торговли, получившего по договору купли-продажи от производителя, импортера паллету с товаром, вся упаковка, которая образовалась в результате предпродажной подготовки товара (все, что осталось от распалечивания: гофрокороба, прокладки, термоусадочная пленка) также является отходом, который включен в норматив образования отходов и лимитов на их размещение (НООЛР). Таким образом, за один и тот же вид упаковки ответственность по утилизации (или уплате экосбора) возлагается, с одной стороны, на производителя в рамках расширенной ответственности производителя, а с другой, на торговое предприятие, осуществляющее розничную продажу потребительских товаров, которое обязано утилизировать (распорядиться иным образом) образованные им отходы в соответствии с НООЛР.

Также, следует исключить двойную ответственность в отношении упаковки сырья/комплектующих, закупаемых производителем/ импортером для производства готовых к употреблению товаров на своем производстве.

Рекомендации:

Предусмотреть механизм, согласно которому отходы, включаемые в НООЛР, не являются объектом регулирования РОП.

6. О некорректном толковании Минприроды в части применения понижающего коэффициента при наличии вторсырья в упаковке, приводящем к запрету экономического стимулирования хозяйствующих субъектов на использование вторичных материалов.

Согласно разъяснениям Минприроды от 5 марта 2019 г., размещенным на официальном сайте, нельзя переносить перевыполненные объемы по утилизации за предыдущий период или применять понижающий коэффициент, если производитель (импортер) оплатил экосбор хотя бы по одной группе товаров или упаковки, в связи с чем производители и импортеры не могут применить экономический стимулирующий механизм, заложенный на уровне 89-ФЗ в целях стимулирования проектов по самостоятельной утилизации и увеличения использования вторичного сырья в упаковке, так как по некоторым позициям товаров они вынуждены уплачивать экосбор из-за невозможности обеспечить утилизацию.

Рекомендации:

Поручить Минприроды скорректировать разъяснения, либо инициировать внесение изменений в ФЗ №89 «Об отходах производства и потребления» с целью прозрачного толкования указанных норм.

7. 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 <http://docs.cntd.ru/document/1200110949>, запрещено использовать вторсырье при производстве упаковки (например, преформ для пластиковых бутылок), непосредственно соприкасающейся с пищевой

продукцией, что ограничивает развитие проектов по увеличению переработки пластиковых отходов и их вторичному использованию.

Рекомендации:

Внести поправки в ГОСТ /Техрегламент, позволяющие использовать вторичное сырье при производстве пищевой упаковки.

8. Введение в действие акта утилизации отходов не ранее 2020 года; исключение требования о предоставлении заключения государственной экологической экспертизы на технологию переработки отходов из проектируемого акта утилизации.

В настоящий момент форма акта утилизации Росприроднадзором не утверждена, между тем проекты по самостоятельной реализации РОП осуществляются с начала 2019 года. В проектируемом акте следует исключить требование о предоставлении заключения государственной экологической экспертизы на технологию переработки отходов, так как это противоречит 89-ФЗ, согласно которому производитель и импортер предоставляют только акт утилизации и договор на оказание услуг по утилизации. Наличие заключения ГЭЭ и других разрешительных документов у переработчика должно проверяться контролирующим органом в рамках контрольных мероприятий.

Рекомендации:

Предусмотреть срок вступления в силу акта утилизации не ранее 2020 года. Исключить из разрабатываемого документа требование о предоставлении заключения государственной экологической экспертизы на технологию переработки отходов.

9. О необходимости разъяснений в части термина «утилизация» в целях предотвращения судебной практики, связанной с непринятием Росприроднадзором актов утилизации.

В правоприменительной практике по самостоятельной реализации РОП зафиксированы кейсы, когда территориальные органы Росприроднадзора не признают акты утилизации со ссылкой на ГОСТ 30772-2001, если при переработке упаковки получается не готовое изделие, а промежуточный товарный продукт (дело № А44-7947/2018, Арбитражный суд Новгородской области), например, из картона получаются гранулы, а не коробка. Такой вид утилизации трактуют как обработка, что не соответствует действительности.

Рекомендации:

Минприроды и Росприроднадзору проанализировать материалы судебных кейсов, представленных РГ КСИИ (исх. №КС-0108-19-вк от 01 августа 2019 г.), подготовить разъяснения в части термина «утилизация» в целях предотвращения судебной практики, опубликовать разъяснения на сайте.

Вопрос 7. Внесение изменений, определение критериев и устранение фактических ошибок в Приказе Минприроды №154 от 18.04.2018.

Разработка и выпуск приказа велась в «закрытом» режиме и без обсуждения как с заинтересованными органами исполнительной власти, так и с экспертным сообществом и представителями бизнеса.

В результате чего у широкого круга участников экономической деятельности полностью отсутствует понимание алгоритма включения компаний в перечень, а сам отбор выглядит бессистемным и необоснованным.

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:

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).

Раскрыть алгоритм включения производственных площадок в перечень с целью проверки обоснованности включения того или иного предприятия в перечень.

Провести с экспертным сообществом обсуждения упомянутого алгоритма на предмет его оптимизации.

Вопрос 8. Внесение изменений в Федеральный закон от 26.07.2019 №195-ФЗ «О проведении эксперимента по квотированию выбросов загрязняющих веществ и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части снижения загрязнения атмосферного воздуха».

Закон предусматривает разработку и утверждение порядка выполнения сводных расчётов загрязнения атмосферного воздуха и их применения при нормировании выбросов вредных (загрязняющих) веществ, включая использование системы квотирования таких выбросов. Причём полномочиями по квотированию выбросов предлагается наделить органы власти субъектов РФ, а критерии такого квотирования в законопроекте не прописаны. При этом нет синхронизации с переходом на НДТ (Наилучшие Доступные Технологии). Фактически квотирование завода или электростанции с НДТ это его закрытие или же сокращение производства.

Также закон наделяет Росприроднадзор широкими полномочиями по проведению внеплановых проверок при возникновении неблагоприятных метеорологических условий (НМУ), который проводятся в уведомительном Прокуратуру порядке. Учитывая, что период НМУ может в год превышать 100 дней, то, фактически, Росприроднадзор получает право еженедельно проводить внеплановые проверки квотируемых объектов. Указанное право является чрезмерным, особенно учитывая, что объекты I категории обязаны устанавливать на источники выбросов автоматические средства измерения, которые передают информацию в надзорные органы.

Рекомендации:

Предусмотреть в подзаконных актах исключение объектов с НДТ из перечня квотируемых объектов. Исключить из закона право Росприроднадзора проводить проверки в период НМУ на квотируемых объектах, источники выбросов которых оснащены автоматическими средствами измерений.

Вопрос 9. Совершенствование нормативной базы, внесение уточняющих положений в нормативные акты к Федеральному закону N 219-ФЗ «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты РФ в части перехода крупнейших промышленных предприятий на принципы НДТ.

Среди существенных тем для успешного дальнейшего внедрения НДТ в обозначенные правительством РФ сроки важно выделить следующие:

- вопрос совместимости требований санитарно-гигиенического и рыбохозяйственного законодательства с принципами технологического нормирования при выдаче КЭР;
- продолжение активной разработки вопросов и принятие дальнейших решений по проведению пилотных проектов по технологическому нормированию стоков на основе НДТ;
- дальнейшая работа по подготовке оснащения объектов промышленности автоматическими средствами измерения и учета массы выбросов и сбросов загрязняющих веществ;
- дальнейшая разработка в сотрудничестве с бизнесом НПА, направленных на экономическое стимулирование внедрения НДТ и инвестирование в природоохранные технологии.

Рекомендации:

- Внесение изменений в законодательство РФ «Об охране окружающей среды» с целью стимулирования бизнеса к применению НДТ.
- Принять в возможно короткий срок все технологический показатели по всем справочникам НДТ.

Вопрос 10. Корректировка проекта изменений в Правила 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. Проект изменений предусматривает чрезмерные и сложно выполнимые обязательства абонентов при установлении значений показателей, при превышении которых концентрации загрязняющих веществ в сточных водах являются запрещенной, контроле состава и свойств сточных вод, определении показателей состава и свойств сточных вод, периодичности планового контроля, обязанностей абонентов, использования параллельных и резервных проб, установления лимитов,

порядке расчета сбрасываемых поверхностных сточных вод, порядка исчисления платы за сброс загрязняющих веществ в составе сточных вод сверх установленных нормативов состава сточных вод.

Заголовок Приложение 4.1 содержит слово «рекомендуемых» («Перечень загрязняющих веществ, рекомендуемых к определению...»), что вносит неопределенность и не устанавливает однозначно закрытый (исчерпывающий) перечень контролируемых веществ, запрещенных к сбросу.

Данная формулировка дает возможность расширительного толкования и противоречит формулировке пункта 4 Приложения 4, в котором дана ссылка на перечень Приложение 4.1., как исчерпывающий.

Рекомендации:

- Исключить слово «рекомендуемых», изложить заголовок в следующей редакции:
«Перечень загрязняющих веществ, определяемых в сточных водах абонентов, в целях осуществления контроля за сбросом запрещенных веществ согласно пункту 4 приложения № 4 к Правилам холодного водоснабжения и водоотведения».
 - Получить заключения исследовательских учреждений на предмет обоснованных значений показателей, при превышении которых концентрации загрязняющих веществ в сточных водах являются запрещенной. Использовать данные выводы для изменения текущих показателей и установления обоснованного и закрытого перечня контролируемых веществ, запрещенных к сбросу в ЦСВ.
2. Существующее регулирование института взимания платы за негативное воздействие на централизованную систему водоотведения не обеспечивает:
- создание условий для улучшения экологического состояния водных объектов и усовершенствования соответствующих возможностей и инфраструктуры водоканалов;
 - наличие прозрачных, прогнозируемых и технически исполнимых условий для ответственного водоотведения абонентов – промышленных предприятий Российской Федерации, способствующих их развитию и улучшению экономики государства.

Рекомендации:

В целях ликвидации указанного выше пробела правового регулирования необходимо:

- Установить целевое использование и механизмы контроля расходов, связанных с негативным воздействием сточных вод на работу ЦСВ («Плата»), водоканалами – на поддержание и улучшение ЦСВ, очистку водных объектов, а также контроль и ответственность за нецелевое использование денежных средств, взысканных водоканалами с абонентов в качестве платы за негативное воздействие на ЦСВ;
 - Установить порядок, предусматривающий право абонента для внесудебного возврата внесенной им Платы, в случае выявления факта нецелевого использования водоканалом.
3. Введение коллективной ответственности для добросовестных абонентов.

Проектом постановления предлагается ввести в «Правила холодного водоснабжения и водоотведения», утвержденные постановлением Правительства от 29 июля 2013г. №644 (далее Правила), ряд положений, которые практически нивелируют экономическое стимулирование организаций, осуществляющих водоотведение, в обеспечении эффективной очистки поступающих сточных вод и снижении негативного воздействия на водные объекты.

В частности, 5. Пункт 199 Главы XV устанавливает порядок «Компенсации абонентом расходов организации, осуществляющей водоотведение, на возмещение вреда, причиненного водному объекту, в случае невыявления абонентами, допустивших сброс загрязняющих веществ сверх установленных нормативов состава сточных вод, абонентами или иных лиц, допустивших сброс загрязняющих веществ в централизованную систему водоотведения (канализации), приведший к причинению вреда водному объекту.»

Положение данного пункта:

- ведет к введению коллективной ответственности всех абонентов перед Водоканалами в виде необоснованного взимания со всех добросовестных абонентов дополнительной платы за компенсацию расходов Водоканалов на возмещение вреда, причиненного водному объекту, при

этом вне зависимости от соблюдения конкретным абонентом установленных нормативов состава и свойств сточных вод;

- принимая во внимание, что Водоканалы являются субъектами естественной монополии, фактически нельзя будет избежать данной коллективной ответственности, что фактически приведет к установлению монопольно высокой платы со стороны Водоканалов, а в дальнейшем и к неизбежному увеличению стоимости товара предприятий, которые используют воду в своем производственном цикле, что в итоге, безусловно, негативно скажется на конкурентоспособности российских товаров среди товаров стран, входящих в ЕЭС;
- нарушает принцип недопустимости какой-либо дополнительной ответственности / платы за негативные последствия, в которых добросовестный абонент никак не участвовал.
- положения данного пункта также накладывают на абонентов существенную дополнительную и необоснованную финансовую нагрузку, и представляются необоснованными при фактическом отсутствии в НПА установленной обязанности организаций водоотведения по выявлению абонентов, допустивших сброс ЗВ, приведший к причинению вреда водному объекту, отсутствию прозрачных и действенных механизмов выявления таких абонентов, а так же отсутствию механизма контроля добросовестности и полноты исполнения организациями водоотведения обязанностей по очистке поступающих стоков, и фактически означает, что даже при условии соблюдения абонентом всех установленных нормативов, на него все равно возможно наложение дополнительной ответственности.

Рекомендации:

- Исключить данный пункт в предложенной редакции Постановления до принятия соответствующих НПА, которые установят механизмы регулирования и контроля за действиями Водоканалов.

4. Проектом постановления предлагается ввести положения, существенно ограничивающие экономическую заинтересованность абонентов в реализации комплексных мер по обеспечению требований к составу и свойствам сточных вод и снижению нагрузки на централизованные системы водоотведения.

В частности, пункт 185 Глава XIV (Требования к содержанию плана снижения сбросов, порядок и сроки его согласования, основания для отказа в согласовании плана снижения сбросов) устанавливает ограничение по срокам выполнения этапов плана не более 2-х лет. Установление данного ограничения по срокам реализации этапов плана представляется необоснованным, с учетом установленного в этом же пункте общего срока реализации плана до 7 лет.

Необходимость разделения плана на отдельные этапы и ограничение срока выполнения каждого этапа плана до 2-х лет может существенно осложнить планирование и реализацию мероприятий, а также влечет риск невозможности получения абонентами вычета суммы затрат на реализацию мероприятий плана, предусмотренного положениями предлагаемой редакции Постановления №644 пункты 116 (3), 204.

Кроме того, принимая во внимание положения пункта 116 (3) 204, которые устанавливают возможность вычета затрат на реализацию планов (этапов планов) мероприятий по соблюдению требований к составу и свойствам сточных вод и мероприятий по снижению сбросов только для тех этапов, по итогам реализации которых будет доказано снижение содержания загрязняющих веществ в составе сточных, следствием разделения плана мероприятий на отдельные этапы неизбежно приведет к тому, что затраты абонента на обязательные и неотделимые этапы по разработке технических решений и проектированию, экспертизе и т.п. не будут подлежать вычетам, т.к. по результатам выполнения этих отдельных этапов в составе комплекса мер, снижения содержания загрязняющих веществ в сточных водах не может быть достигнуто.

Рекомендации:

Исключить из Проекта Правил, в том числе из пунктов 116 (1), 116 (3), 185 и 204, положения, устанавливающие обязательность распределения планов мероприятий по соблюдению требований к составу и свойствам сточных вод и мероприятий по снижению сбросов на этапы.

Вопрос 11. Исключение излишней нагрузки на производителей, связанной с переработкой отходов собственной продукции (таких как брак и продукция по истечению срока эксплуатации).

В настоящее время такая деятельность попадает под действие Федерального закона №99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (статья 12, пункт 30 – деятельность по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I-IV классов опасности), а также под действие Федерального закона №174-ФЗ «Об экологической экспертизе» (статья 11, п.п. 5 и 7.2.) в случае, если используемая технология в отношении переработки отходов признаётся контролирующими органами «новой» или технический процесс связан с изменением класса опасности или агрегатного состояния отхода и классифицируется, как обезвреживание.

Рекомендации:

1. Внести в Федеральный закон №99-ФЗ поправку, исключаящую переработку собственной продукции на основном технологическом оборудовании из лицензируемых видов.

2. Внести в Федеральный закон №174-ФЗ расшифровку понятия «новая технология».

Вопрос 12. Принять необходимые НПА для получения организациями комплексных экологических разрешений и представлений деклараций о воздействии на окружающую среду.

В соответствии с Федеральным законом от 21.07.2014 № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» организации, осуществляющие хозяйственную деятельность на объектах I категории, обязаны до 2025 года получить комплексные экологические разрешения (КЭР), для объектов II категории – представить раз в 7 лет декларации о воздействии на окружающую среду (декларации).

Однако, если для КЭР и объектов I категории созданы правовые основания для выдачи и переоформления разрешений и лимитов в сфере охраны окружающей среды, то для объектов II категории и деклараций таких условий нет и, при этом, порядок рассмотрения Росприроднадзором деклараций не установлен. В результате чего для объектов II категории возникла ситуация, что разрешения и лимиты закончились, а декларации к рассмотрению Росприроднадзором не принимаются.

Рекомендации:

Министерству природных ресурсов и экологии рассмотреть возможность скорейшей разработки России в возможно короткий срок разработать и принятия нормативно-правовых актов, необходимых для начала выдачи КЭР и рассмотрения деклараций.

Другие вопросы:

Вопрос 1. Получение иностранными инвесторами, осуществляющими свою деятельность в Российской Федерации через аккредитованные филиалы, государственных услуг по выдаче разрешений и лицензий, в том числе, и в электронном виде.

1.1. В настоящее время государственные органы отказывают иностранным компаниям, осуществляющим свою деятельность в Российской Федерации через свои аккредитованные филиалы, в предоставлении услуг по выдаче разрешений и лицензий, ссылаясь на то, что 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. №129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» и имеющие номер такой регистрации (ОГРН).

В результате, из-за отсутствия ОГРН иностранные инвесторы сталкиваются с затруднениями или отказом в целом ряде случаев: например, при регистрации сооружений в реестре объектов негативного воздействия на окружающую среду (Росприроднадзор); при подаче заявки на проведение главной государственной экспертизы проектной документации (Главгосэкспертиза); при получении лицензий на осуществление деятельности по эксплуатации взрывопожароопасных и химически опасных производственных объектов (Ростехнадзор); при получении лицензий на осуществление погрузочно-разгрузочной деятельности (Министерство транспорта РФ, Ространснадзор); лицензий на сбор, транспортировку, обработку, утилизацию, обезвреживание, размещение отходов (Росприроднадзор) и т.д.

Рекомендации:

Внесения в Федеральный закон № 99-ФЗ от 04.05.2011 г. «О лицензировании отдельных видов деятельности» и иные соответствующие нормативные документы дополнительных правовых норм, в соответствии с которыми, в случае, если заявитель является иностранным юридическим лицом, в заявлении на получение государственной услуги (лицензии, разрешения, внесении в реестр и т.п.), такое лицо, с учетом его правового статуса, вместо номера ОГРН, приводит сведения о записи в государственный реестр аккредитованных филиалов, представительств иностранных юридических лиц.

Кроме того, за получением некоторых разрешений можно обращаться только через портал «Госуслуги», например, для проведения государственной экспертизы проектной документации. Для обращения с запросом о предоставлении этой услуги заявитель, в частности, юридическое лицо, в соответствии с п.3 ст.2 Федерального закона от 27.07.2010 г. №210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» должен быть зарегистрирован в федеральной государственной информационной системе идентификации и аутентификации (ЕСИА). При этом порядок регистрации иностранных юридических лиц и их филиалов нормативными актами не предусмотрен, следовательно иностранные юридические лица и их филиалы, внесенные в государственный реестр аккредитованных филиалов, представительств иностранных юридических лиц в соответствии с положениями Федерального закона от 09.07.1999 г. №160-ФЗ «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации» (Ст. 21), не имеют возможности обращаться за предоставлением государственных услуг по выдаче разрешений.

Рекомендации:

Внести изменения, позволяющие регистрацию иностранных юридических лиц и их филиалов в ЕСИА, используя номер записи аккредитации, в следующие законодательные акты:

- Постановление Правительства РФ от 28.11.2011 г. № 977 «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».
- Приказа Минкомсвязи РФ от 13.04.2012 г. №107 «Об утверждении положения о государственной информационной системе ЕИАС в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме».

Вопрос 2. 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. До настоящего времени такой закон не принят.

Задержки в принятии соответствующего законодательства создают целый комплекс рисков для иностранных инвесторов, работающих на территории Российской Федерации.

В мировой практике, в том числе в Российской Федерации, крупные инвестиционные проекты, как правило, осуществляются группой инвесторов в различных формах: совместные предприятия, консорциумы, операторские соглашения и т.п. При этом направление высококвалифицированных иностранных специалистов зачастую осуществляется на основании договоров о предоставлении персонала.

Установление Законом №116-ФЗ узкой группы лиц, которые вправе использовать договор о предоставлении труда работников, делает невозможным привлечение квалифицированного иностранного персонала в рамках взаимодействия между инвесторами, не поименованными в Законе №116-ФЗ.

Данную проблему позволили бы решить разработанные в 2018-2019гг. Министерством экономического развития законопроекты: «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации в части регулирования труда работников, направляемых временно работодателем к другим юридическим лицам по договору о предоставлении труда работников (персонала)» и законопроект «О внесении изменения в статью 18.1 Закона Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации» в связи с принятием Федерального закона «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации в части регулирования труда работников, направляемых временно работодателем по договору о предоставлении труда работников (персонала)».

Принятие вышеуказанного законодательства является актуальным и для российских компаний, поскольку позволяет сохранить возможность доступа к уникальным иностранным технологиям, навыкам, знаниям и опыту, в том числе, в области добычи и переработки полезных ископаемых на капиталоемких отдаленных месторождениях; более эффективно эксплуатировать приобретаемое у иностранных заводов-производителей высокотехнологичное оборудование, получать доступ к новым технологиям, в том числе для целей последующей локализации на территории Российской Федерации.

Скорейшее принятии законопроектов, подготовленных Минэкономразвития, устраним правовую неопределённость и существенно снизит риски при реализации совместных инвестиционных проектов российскими и иностранными партнерами.

Рекомендации:

Ускорить принятие законодательства, регулирующего особенности труда работников, направляемых временно работодателем, не являющимся частным агентством занятости, к другим юридическим лицам по договору о предоставлении труда работников (персонала)».