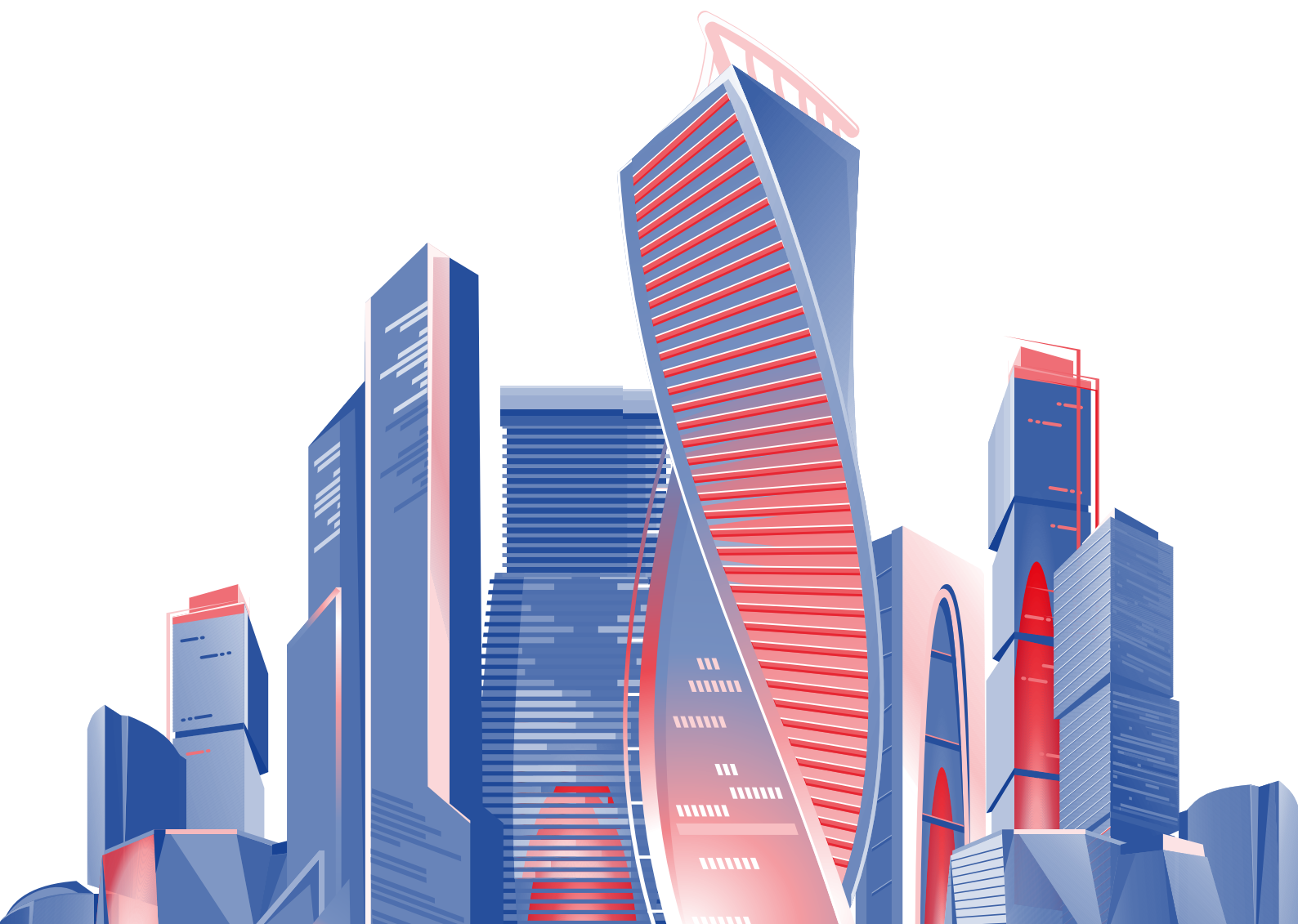




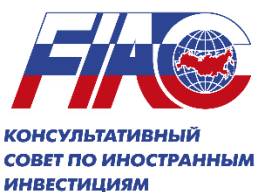
**КОНСУЛЬТАТИВНЫЙ
СОВЕТ ПО ИНОСТРАННЫМ
ИНВЕСТИЦИЯМ**

XXXIV ПЛЕНАРНОЕ ЗАСЕДАНИЕ КОНСУЛЬТАТИВНОГО СОВЕТА ПО ИНОСТРАННЫМ ИНВЕСТИЦИЯМ В РОССИИ

19 октября 2020 года







Консультативный совет по иностранным инвестициям в России

Тридцать четвертое заседание, 19 октября 2020 года

СОДЕРЖАНИЕ

| | |
|--|----|
| 1. ВОПРОСЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ РАБОЧИХ ГРУПП | 3 |
| 1. Развитие цифровой, низкоуглеродной и наукоемкой экономики | 3 |
| 2. Локализация и региональное развитие | 13 |
| 3. Совершенствование налогового и таможенного законодательства и администрирования | 18 |
| 4. Развитие потребительского рынка и техническое регулирование | 32 |
| 5. Развитие здравоохранения и фармацевтической отрасли | 45 |
| 6. Развитие банковского сектора и финансовых рынков России | 59 |
| 7. Природные ресурсы и экология | 79 |

1. ВОПРОСЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ РАБОЧИХ ГРУП

Консультативный совет по иностранным инвестициям в России

1. Развитие цифровой, низкоуглеродной и наукоемкой экономики

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

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

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

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

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

Рекомендации:

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

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

Вопрос 2. О регулировании выбросов парниковых газов.

В настоящее время в соответствии с поручением Президента Российской Федерации от 11 ноября 2019 г. № Пр-2323 и пунктом 7 плана реализации комплекса мер по совершенствованию государственного регулирования выбросов парниковых газов, а также Парижским соглашением, принятым 12 декабря 2015 г. 21-й сессией Конференции Сторон Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата, Правительством РФ ведется работа над Проектом федерального закона «О государственном регулировании выбросов парниковых газов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Рабочая группа поддерживает и понимает необходимость скорейшего создания этого документа, так как его отсутствие в перспективе ограничивает возможности вхождения Российской Федерации в группы экономических, технологических и экологических лидеров на мировом и региональном уровнях и международного сотрудничества, однако по нашему мнению текущая версия законопроекта требует существенной доработки, так как не позволит добиться заявленной цели.

При этом, законопроект носит исключительно рамочный характер и не содержит никаких мер для создания заявленных условий, способствующих устойчивому развитию с низким уровнем выбросов парниковых газов (далее – ПГ) и повышению конкурентоспособности и устойчивости экономики России в условиях глобального перехода к климатически устойчивому развитию.

Например, ни один из перечисленных в статье 4 видов деятельности не является регулированием выбросов ПГ, даже поддержка деятельности по сокращению выбросов ПГ с применением мер стимулирующего характера по своей сути не может регулировать выбросы.

Законопроектом предлагается осуществлять мониторинг выбросов и устанавливать целевой показатель по выбросам ПГ для всей Российской Федерации в целом. При этом мониторинг вводится не для целей определения фактического сокращения (дополнительного сокращения) выбросов ПГ, что действительно необходимо для оценки динамики сокращения выбросов, а для инвентаризации (идентификации) источников выбросов ПГ, связанных с деятельностью регулируемых организаций, и определения выбросов ПГ от этих источников с целью предоставления соответствующих данных регулятору на ежегодной основе.

Кроме того, вызывает вопросы статья 8, в которой законопроект сводит обязательства регулируемых организаций только к сдаче отчетности по ПГ и предусматривает ответственность только за несвоевременную или недостоверную подачу отчетности. Получается, что у Российской Федерации есть целевые показатели и необходимость снижать выбросы, а у регулируемых организаций – нет. Возникает вопрос, за счет кого будет достигаться снижение выбросов ПГ, если никому не предъявлены требования по их снижению? В соответствии с этой логикой целевые показатели должны будут устанавливаться таким образом, чтобы их можно было достичь, ничего специально не предпринимая ни со стороны компаний, ни государства. Но такие показатели не могут являться целью, так как без специальных мер и действий со стороны государства мы никогда не сможем достигнуть долгосрочных целей Парижского соглашения – нетто-нулевых выбросов ПГ (балансу между антропогенными выбросами из источников эмиссии и абсорбцией ПГ поглотителями).

В тоже время, сами цели учета выбросов, обозначенные в статье 9, недостижимы, так как отчетность регулируемых предприятий не позволяет получить достоверную информацию об их выбросах ПГ (в лучшем случае только в части регулируемых источников и видов ПГ, а это заведомо не все выбросы ПГ).

При этом рабочая группа позитивно оценивает введение понятия «Углеродных единиц», но необходимо понимать, что результатом реализации проектов они являться не могут, результат – это сокращение выбросов или дополнительное поглощение ПГ. Углеродная единица – это, по сути, сертификат, подтверждающий сокращение выбросов (дополнительное поглощение) ПГ в результате реализации проекта. Кроме того, на наш взгляд в законопроекте не прописаны главные действия с углеродными единицами – это выпуск и погашение, без которых вводить их в обращение не имеет смысла.

Если говорить в целом, то законопроект не защищает российские компании, а создает для них дополнительные риски, поскольку заведомо ставит Россию в положение страны, игнорирующей Парижское соглашение и не предпринимающей никаких мер для смягчения изменений климата вопреки содержащимся в соглашении требованиям. При таком регулировании выбросов российские экспортеры попадут в максимально некомфортные для себя условия на мировых рынках, а мировые инвесторы могут отвернуться от российских компаний и от российского рынка в целом. Это может повлечь за собой

стагнирование российской экономики в стороне от глобального тренда на декарбонизацию и переход на низкоуглеродный путь развития.

Рекомендации:

1. При участии рабочей группы КСИИ доработать законопроект с учетом указанных замечаний.

2. Предусмотреть в законопроекте введение механизма экономического стимулирования сокращения выбросов ПГ путем введения квот на выбросы для регулируемых организаций с параллельным введением «углеродного налога/сбора» на их превышение.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Рекомендации:

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

Вопрос 4. Об экспериментальном правовом режиме в Москве.

В соответствии с Федеральным законом от 24.04.2020 № 123-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального регулирования в целях создания необходимых условий для разработки и внедрения технологий искусственного интеллекта в субъекте Российской Федерации - городе федерального значения Москве и внесении изменений в статьи 6 и 10 Федерального закона «О персональных данных», в Москве с 1 июля 2020 года сроком на 5 лет вводится экспериментальный правовой режим.

Закон определяет цели, задачи и основные принципы установления экспериментального правового режима, а также регулирует отношения, возникающие в связи с его установлением.

Правительство Москвы наделено полномочиями, в том числе по определению условий и порядка разработки и реализации технологий искусственного интеллекта, а также порядка использования результатов его применения.

Участниками эксперимента могут быть ЮЛ или ИП, зарегистрированные на территории Москвы, которые осуществляют или планируют осуществлять деятельность по разработке, созданию, внедрению, реализации или обороту технологий искусственного интеллекта.

Лицо приобретает статус участника экспериментального правового режима со дня включения его в реестр, который ведется уполномоченным органом.

В целях формирования стратегических направлений и мониторинга ЭПР, создается координационный совет. По результатам проведения эксперимента координационный совет должен будет представить в Правительство РФ предложения о целесообразности или нецелесообразности внесения изменений в законодательство.

Законом устанавливается, что обработка персональных данных, «полученных в результате обезличивания», имеет целью повысить эффективность государственного или муниципального управления в ходе проведения «московского» ИИ-эксперимента.

- обработка персональных данных, полученных в результате обезличивания персональных данных, допускается в целях повышения эффективности государственного или муниципального управления, а также в иных целях, предусмотренных 123-ФЗ;

- допускается обработка специальной категории персональных данных (о состоянии здоровья граждан) в целях повышения эффективности государственного или муниципального управления, а также в иных целях, предусмотренных 123-ФЗ;

Риски:

- сформулированная в ст.7. «Закона 123-ФЗ» цель - «повышение эффективности государственного или муниципального управления», позволяющая обрабатывать персональные данные, в т.ч. специальные категории, носит общий характер без конкретики;

- вызывает беспокойство преждевременное начало действия 123-ФЗ до обсуждения, анализа, принятия и внедрения:

- механизма обеспечивающего недопущения передачи персональных данных лицам, не являющимся участниками экспериментального правового режима;

- порядка уничтожения полученных персональных данных, в случае утраты статуса участника экспериментального правового режима или прекращения эксперимента в связи с истечением срока его проведения лицом, являвшимся участником экспериментального правового режима;

- конкретных мер ответственности за несоблюдение прав субъектов персональных данных;
- единых обоснованных требований к участникам экспериментального правового режима, в части обеспечения охраны персональных данных, получаемых в процессе проекта;
- уровень обеспечения защиты при обработке персональных данных у участников экспериментального режима может существенно различаться, что ставит их в неравное конкурентное положение;
- обработка персональных данных в рамках единой инфраструктуры значительно повышает риски утечек информации, попадания персональных данных в руки злоумышленников;
- вызывает вопросы техническая возможность обеспечения соблюдения п. 7 ст. 4 «123-ФЗ», в части не допущения хранения персональных данных за пределами субъекта Российской Федерации - города федерального значения Москвы.

Рекомендации:

Поддержать законопроектом № 950900-7 введение моратория на вступление в силу статьи 7 до 1 июля 2025 года, т.к. это «обеспечит разработчикам ИИ-систем необходимое время для устранения («минимизации») технических погрешностей в их продуктах, «позволит провести достаточное количество тестов и проверок в рамках устранения возможных системных ошибок и технических недочетов, позволит исключить использование персональных данных для вторжения в частную жизнь граждан». За время действия моратория также будут устранены правовые пробелы, связанные с ответственностью юридических и должностных лиц за ненадлежащее использование технологий ИИ, нарушения порядка обработки персональных данных.

Вопрос 5. Автоматизация и роботизация промышленных предприятий.

Во исполнение поручения Правительства Российской Федерации по результатам Пленарного Заседания КС ИИ, совместно с Департамент производительности и эффективности Минэкономразвития России прорабатываются предложения по мерам стимулирования автоматизации и роботизации предприятий в контексте Национального проекта по повышению производительности труда.

Примеры развитых стран по внедрению промышленных роботов показали, что ключевым элементом в содействии массовому внедрению средств роботизации и автоматизации производств являются меры, направленные на поддержку первого проекта по внедрению промышленной робототехники для предприятия, что позволяет избежать негативного опыта модернизации производства и корректно ставить задачи по дальнейшей технологизации. Таким «критическим» элементом был определен технологический аудит, позволяющий оценить потенциал предприятия по внедрению средств промышленной автоматизации и робототехники, а также помогающий расставить приоритеты по группам технологических операций, автоматизация и роботизация которых может дать наибольший экономический эффект.

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

Участниками рынка были подготовлены и переданы в Департамент производительности и эффективности Министерства Экономического развития (<https://www.economy.gov.ru/material/departments/d29/>) предложения по регламенту проведения технологических аудитов в целях внедрения средств промышленной автоматизации и роботизации производственных процессов для повышения производительности труда. На сегодняшний день вопросы субсидирования технологических аудитов со стороны государства отложены в связи с пандемией. Дальнейшее развитие программы технологических аудитов, по мнению АББ, требует привлечение широкого круга участников рынка, включая участие производителей автоматизации и робототехники,

отраслевых ассоциаций, представителей Федерального центра компетенций, национальных институтов развития и предприятий-участников программы повышения производительности труда. Одной из важных задач является формирование площадки, на которой возможно открытое обсуждение заинтересованными участниками рынка. В настоящее время действующие отраслевые ассоциации не удовлетворяют требованиям антимонопольного законодательства. Со своей стороны АББ предложило Министерству сформировать рабочую группу под эгидой Департамента производительности и эффективности для формирования окончательного регламента программы аудитов по направлению роботизация. Одним из возможных шагов к внедрению разработанного регламента может быть проведение пробного технологического аудита на одном из предприятий - участников программы. В настоящее время АББ Россия рассматривает возможность проведения данного опытного технологического аудита на территории Калининградской области, с привлечением специалистов Инженерного Центра АББ и инженерных партнеров компании АББ в России

Информационная справка

Предложения по внедрению робототехники и автоматизации для национального проекта

«Производительность труда»

Робототехника и автоматизация во всем мире широко используется для повышения производительности труда, сокращения издержек и повышения конкурентоспособности предприятий. В странах с развитым рынком промышленной робототехники до 10% прироста ВВП обусловлено промышленной робототехникой ², что сравнимо с долей всего нефтегазового сектора в структуре ВВП РФ (тоже около 10%). В нашей же стране вклад промышленной робототехники в прирост ВВП ничтожно мал и составляет лишь доли % прироста ВВП и это говорит о неиспользовании громадного потенциала промышленной робототехники, уже доказавшего свою эффективность во многих странах

Для сравнения стран по уровню роботизации производства используется показатель количества роботов на 10 000 сотрудников в промышленности. Плотность роботизации отражает насыщенность рынка и уровень автоматизации промышленности. В России в 2018 уровень роботизации составил 5 роботов на 10 000 рабочих, что сравнимо с уровнем Индонезии и Филиппин. Для сравнения, средний показатель по миру - 99 роботов на 10 000 рабочих, когда в Китае - 140, США - 217, Японии - 327, Германии - 338, Южной Кореи - 774, Сингапуре - 831 на 10 000 рабочих.

Столь низкое использование робототехники в российской промышленности свидетельствует о ряде системных сложностей, с которыми сталкиваются предприятия при внедрении робототехнических комплексов:

- Низкая осведомленность руководства предприятий об экономической эффективности внедрения робототехнических комплексов;
- Нехватка квалифицированных кадров в области робототехники;
- Отсутствие открытых методик по оценке потенциала роботизации производства;
- Отсутствие базы данных внедренных робототехнических решений по отраслям промышленности и выполняемым операциям в РФ и за рубежом;
- Отсутствие доступного заемного финансирования на проекты модернизации производства с использованием роботов (5-15 млн. руб.).
- Затратность предпроектной подготовки ТЭО для получения финансирования и обоснования малых проектов

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

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

В международной практике, для повышения уровня использования робототехники, государственными органами осуществляются дополнительные меры поддержки. Применение таких мер, которые бы

сделали данный класс технологий более доступным для промышленных предприятий, возможно и в России. Для стимулирования применения роботов в каждой из сфер требуется отдельная проработка барьеров для каждого направления, учет потребностей и особенностей роботизации данных отраслей. Внедрение роботов позволяет повышать конкурентоспособность отечественных предприятий, сокращать издержки, переводить людей с рутинных операций на более интеллектуальные. Включение робототехники в программу повышения производительности труда поможет предприятиям использовать передовые средства производства, адаптировать сотрудников и повышать их компетенции, что в конечном счете приведет к повышению их конкурентоспособности на зарубежных рынках. Стимулирование спроса у предприятий на робототехнические решения также приведет к росту числа отечественных разработчиков технологий на базе РТК (интеграторов) и положительно повлияет на рынок робототехники в целом.

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

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

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

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

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

Предварительные рекомендации:

Национальный проект «Производительность труда» состоит из 3 федеральных проектов, в рамках каждого из которых могут быть предприняты меры по увеличению использованию роботов и автоматизации технологических процессов для повышения производительности труда. Одна из рекомендуемых мер, позволяющая минимизировать риски предприятий на внедрение первых РТК, а также поддержать разработки новых технологий отечественными интеграторами является программа технологических аудитов. Аналоги такой программы используются в том числе в странах с высокими показателями роботизации (например программа Шведского Агентства Роста – Robotliftet)

Определение потребностей участников программы повышения производительности труда во внедрении робототехнических автоматизированных систем через технологический аудит предприятий. Мероприятие может быть реализовано по линии Федерального Центра Компетенций (ФЦК) в сфере производительности труда с привлечением игроков рынка промышленной робототехники, средств промышленной автоматизации, прежде всего интеграторов робототехнических комплексов. В результате данной работы предприятия-участники программы получают сформированные облики производственных роботизированных потоков на основании лучших мировых практик, со спецификацией, результатами тестирования технологий, оценкой необходимых денежных вложений,

сроков реализации проекта и его окупаемости, полным перечнем материалов для формирования инвестиционного проекта.

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

Вместе с тем, сроки реализации мероприятий, обозначенные в паспорте федерального проекта, должны быть расширены для направления «Роботизация и автоматизация» с целью их качественной подготовки.

В дальнейшем Национальная Ассоциация участников рынка робототехники готова к сотрудничеству с Министерством экономического развития РФ и Федеральным центром компетенций по повышению производительности труда в вопросах реализации национального проекта «Производительность труда».

Приложение №1

Предложения по структуре технологического аудита уровня автоматизации предприятий

1. Применение промышленной робототехники

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

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

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

2. Функциональная безопасность

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

- анализ соответствия технологического оборудования действующим стандартам в области функциональной безопасности;
- оценка уровня подготовки рабочего персонала в области функциональной безопасности;
- оценка существующих мер по снижению рисков возникновения опасных ситуаций;
- оценка соответствия технологического оборудования действующим нормам;

- формирование рекомендаций по внесению необходимых изменений;
- определение возможности повышения уровня функциональной безопасности технологического оборудования;
- оценка бюджета, необходимого для повышения уровня функциональной безопасности предприятия, включая повышение уровня знаний персонала, задействованного в производственные процессы.

3. Сетевое взаимодействие

Следует отметить, что рост эффективности и повышение производительности за счет внедрения в производство гибких производственных систем будет напрямую зависеть от уровня цифровизации инфраструктуры предприятия, способной обеспечивать интеграцию производственного уровня и уровня информационных технологий. В частности, наиболее критичным аспектом такой интеграции становятся коммуникационная совместимость, детерминированность и надежность сетевого взаимодействия.

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

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

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

4. Общая эффективность оборудования

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

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

- анализ действующих систем диспетчерского управления и сбора данных (SCADA)

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

5. Предикивная диагностика и техническое обслуживание

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

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

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

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

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

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

2. Локализация и региональное развитие

Вопрос 1. 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 отражения 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 2. 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.

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

Эта работа будет продолжена в 2020 г. во взаимодействии с Департаментом департамента регулирования внешней торговли и поддержки экспорта Минпромторга.

¹ Участвует в некоторых структурах СНГ в качестве наблюдателя
² Ассоциированный член

Вопрос 3. 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 2018 года экспорт составил 539 тыс. тонн на сумму 1 168 млн. долларов США с ростом к прошлому году + 17,3% в натуральном выражении и +11,3% в денежном выражении³.

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.

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 к 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.

Вопрос 4. Рекомендации по доработке налогового законодательства в части поддержки инвестиционной деятельности.

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

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

Величина налога, на которую можно уменьшить федеральный налог, составляет 10% от расходов на приобретение объектов ОС, а также расходов на модернизацию, реконструкцию и иные улучшения ОС. При этом минимальный налог, который должен быть уплачен в федеральный

³ Согласно ассоциации кондитерской промышленности «АСКОНД»

бюджет, НК РФ не устанавливает. Это означает, что в результате применения инвестиционного налогового вычета федеральный налог может быть уменьшен до нуля.

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

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

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

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

Рекомендации:

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

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

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

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

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

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

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

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

8. Удалить пп.4 п.6 ст.286.1 НК РФ.

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

осложнения экономической ситуации в связи с распространением коронавирусной инфекции, негативно влияет на инвестиционный климат.

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

3. Совершенствование налогового и таможенного законодательства и администрирования

В течение 2019/2020 гг. работа Группы по совершенствованию налогового законодательства была сконцентрирована на следующих вопросах.

Вопрос 1. Подтверждение оказания внутригрупповых услуг.

В 2019-2020 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, переквалифицируют платежи по таким операциям в выплату пассивного дохода (например, распределение капитала или дивидендов) и начисляют налог на доходы у источника выплаты в РФ.

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

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

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

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

По результатам в том числе работы рабочей группы было 20 августа 2020 года было выпущено письмо ФНС РФ, разъясняющее для нижестоящих инспекций отдельные вопросы, связанные с применением концепции внутригрупповых услуг.

Рекомендации:

Считаем целесообразным продолжать работу в отношении более четкого 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.

Вопрос 4. Проработка законодательства об инвестиционном налоговом вычете, а также обсуждения возможности продления региональных льгот по налогу на прибыль.

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

Однако, данный инструмент применяется в настоящий момент достаточно редко, что связано с существенными ограничениями, накладываемыми на налогоплательщика при использовании инвестиционного налогового вычета, что в сочетании с прекращением возможности использования

востребованных инвесторами региональных налоговых льгот по налогу на прибыль с 1 января 2023 г. ведёт к существенному ухудшению инвестиционного климата.

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

При доработке инструмента инвестиционного налогового вычета считаем целесообразным предусмотреть следующие аспекты, в частности: предоставить право налогоплательщику права выбора расходов по отдельным ОС, которые используются при расчете инвестиционного налогового вычета; удалить ограничение в виде трех последовательных налоговых периодов, по истечении которых налогоплательщик может изменить решение о применении (отказе от применения) инвестиционного налогового вычета, а также предусмотреть возможность восстановления сумм неуплаченных налогов в размере пропорциональном периоду использования указанного вычета, скорректировать положения соответствующей статьи НК РФ, предусмотрев право налогоплательщика реализовывать/ликвидировать ОС без необходимости восстановления сумм неуплаченных налогов, уплаты пени и штрафа по истечении 3-х летнего срока после постановки на учет объектов ОС, а также ряд других технических вопросов применения соответствующей статьи.

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

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

Рекомендации:

Предлагаем целесообразным рассмотреть пакет потенциальных изменений в налоговое законодательство с целью гармонизации использования текущей льготы.

Таможенная часть:

Вопрос 1. Совершенствование института УЭО в ЕАЭС.

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

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

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

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

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

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

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

Рекомендации:

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

Вопрос 1.2. Требования к предоставляемой отчетности УЭО.

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

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

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

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

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

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

Рекомендации:

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

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

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

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

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

Минфином России совместно с ФТС России подготовлен проект решения ЕЭК, предусматривающий предоставление такого упрощения УЭО.

Просим Минэкономразвития России оказать содействие по подготовке и внесению подготовленного решения в ЕЭК.

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

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

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

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

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

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

Рекомендации:

1. Минэкономразвития совместно с заинтересованными ведомствами и бизнес-сообществом проработать вопрос о пересмотре порядка формирования перечня товаров, в отношении которых допускается переработка для внутреннего потребления, утвержденного Постановлением

Правительства Российской Федерации от 12 июля 2011 г. N 565, установив перечень товаров, в отношении которых применение данной процедуры не допускается, для расширения сферы применения таможенной процедуры переработки для внутреннего потребления.

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

Вопрос 2.1. Корректировка налогового законодательства для расширения доступности процедур переработки на таможенной территории.

Дальнейшее совершенствование администрирования процедур переработки на таможенной территории позволит создать дополнительные стимулы для роста несырьевого экспорта. Одним из важных направлений такой работы является последовательное совершенствование порядка идентификации иностранных товаров в продуктах переработки.

Таможенным законодательством предусматривается возможность использования эквивалентной замены товаров, используемой для упрощения процесса идентификации и контроля ввозимых сырьевых материалов. Однако, для реализации возможности широкого использования режима эквивалентной замены товаров при таможенной процедуре переработки на таможенной территории требуется внесение изменений в Налоговый Кодекс РФ.

В рамках режима эквивалентной замены перерабатываются эквивалентные товары Союза, которые затем замещаются иностранными товарами. Возникают риски с точки зрения налогообложения, так как фактически иностранные товары ввозятся после переработки, что не согласуется с положениями НК РФ. Для устранения противоречий, предлагается внести изменения в абзац 3 пп.1 п.1 ст.164 НК РФ, изложив его в следующей редакции:

«вывезенных в таможенной процедуре реэкспорта товаров, ранее помещенных под таможенную процедуру переработки на таможенной территории, и (или) товаров (продуктов переработки, отходов и (или) остатков), полученных (образовавшихся) в результате переработки товаров, помещенных под таможенную процедуру переработки на таможенной территории;»

Рекомендации:

Минфину России совместно с ФТС России рассмотреть возможность внесения изменений в Налоговый Кодекс РФ для расширения возможности использования эквивалентной замены товаров при таможенной процедуре переработки на таможенной территории.

Вопрос 3. О внесении изменений в приказ Минфина России №27 от 18.02.2020 г.

Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 18.02.2020 № 27н «О компетенции таможенных органов по совершению определенных таможенных операций и конкретных функций в отношении товаров» (далее - Приказ) вступил в силу 2 июля 2020 года.

Приказ существенно расширил перечень продукции, которая должна оформляться на постах Центральной акцизной таможни. В перечень оказались включены многие неподакцизные товары, в том числе пищевое сырье и ингредиенты для производства пищевой продукции, в том числе для детского питания, продукция детского питания, специализированное лечебное и профилактическое питание, лекарственные препараты, что привело к существенному усложнению и повышению стоимости логистики, таможенного оформления социально значимых товаров и сырья для производства пищевой продукции, промышленных товаров, лекарственных препаратов.

1. Пунктом 1 Приложения № 1 к приказу Министерства финансов Российской Федерации от 18 февраля 2020 г. N 27н (далее – Приказ) определено, что к определенным видам товаров относятся «товары одной с подакцизными товарами товарной позиции единой Товарной номенклатуры внешнеэкономической деятельности Евразийского экономического союза (далее - ТН ВЭД ЕАЭС), а также указанные в приложении N 3 к настоящему приказу.»

Между тем, ТН ВЭД ЕАЭС не содержит деление товаров на подакцизные и неподакцизные. Термин подакцизные товары установлен ст. 181 НК РФ, которая также не содержит ссылку на какие-либо коды ТН ВЭД ЕАЭС.

В качестве примера, в Приложении № 3 к Приказу указаны коды ТН ВЭД 2106902000; 2106909200; 3302101000; 3302104000; 33021090000, по которым ввозится сырьё для производства напитков.

Содержание спирта в сырье имеет следовой характер (минимальный %) и в процесс производства под действием химических процессов испаряется и не остаётся в конечном продукте. Также, в данные позиции попадает сырьё без содержания спирта и которое не являются подакцизными в терминах ст.181 Налогового кодекса Российской Федерации.

Таким образом, на текущий момент не ясно, о каких товарах идет речь в данном пункте, и требуется конкретизировать перечень подакцизных товаров с указанием кодом ТН ВЭД ЕАЭС.

2. Пунктом 10 Приказа установлена исключительная компетенция отдельных таможенных постов в отношении товаров, указанных в Приложении № 3 к Приказу. Так, посты, не являющиеся постами ЦАТ и не указанные в Приложении № 4 к Приказу, не могут выполнять какие-либо таможенные операции в общем порядке (в том числе проводить досмотр, помещать на временное хранение и т.д.).

Пунктом 3 Приложения № 1 к Приказу установлено, что таможенные посты ЦАТ обладают компетенцией в отношении товаров, ввозимых в одной товарной партии с подакцизными товарами или товарами, указанными в п. 2 Приложения № 1 к Приказу.

На практике в одном транспортном средстве возможна поставка товаров из Приложения № 3, но без подакцизных товаров в понимании ст. 181 НК РФ. К примеру, ароматизатор пищевой для промышленного производства напитков (код ТН ВЭД 3302 10 400 0), с содержанием спирта менее 9% и остальные компоненты для производства напитков, которые не являются подакцизными и не поименованы в соответствующих Приложениях к Приказу. В данном случае необходимо осуществлять деление товарной партии и подавать декларацию на товары из Приложения № 3 в Акцизный специализированный таможенный пост (центр электронного декларирования), а декларацию на остальные товары на таможенный пост таможни общей компетенции). Это приводит к тому, что на 1 товарную партию нужно подавать 2 ДТ, а соответственно дважды уплачивать таможенные сборы и дважды платить за услуги таможенного представителя. Кроме того, не ясно, возможно ли в данном случае осуществлять прибытие всей товарной партии на 1 СВХ, –т.к. посты фактического контроля не относящиеся к ЦАТ, не могут совершать таможенные операции (например, проводить досмотры) в отношении товаров из Приложения №3, а таможенные посты фактического контроля ЦАТ не обладают компетенцией в отношении товаров, не указанных в данном Приказе. В будущем это может привести к делению товарных потоков, что усложнит и удорожит логистику поставок компонентов для производства.

3. Подпунктом 7 пункта 15 Приказа установлено, что положения приказа не применяются в отношении выставочных образцов и образцов для проведения сертификационных испытаний (с учетом количественных ограничений товаров соответствующей категории).

Исходя из этого пункта, образцы подакцизных товаров и определённых видов товаров, поименованных в Приложениях №1, №3 и №5 Приказа, невозможно оформлять на постах ЦАТ, что, на наш взгляд, нелогично и существенно усложняет ввоз и таможенное оформление таких грузов. Также это делает невозможным поставку обычных коммерческих партий подакцизных и определённого вида товаров совместно с образцами таких товаров.

4. При использовании Приложения № 3 таможенные органы должны руководствоваться исключительно кодом ТН ВЭД, при этом, в одном и том же коде ТН ВЭД могут классифицироваться как подакцизные товары, так и товары, не имеющие отношение к подакцизным товарам. Более того, в коде ТН ВЭД могут классифицироваться товары, которые не имеют отношение к товарам, которые указаны в этом Приложении. К примеру, в Приложении № 3 указана позиция 8543 70 900 0 «Устройство для нагревания табака, представляющее собой электронное устройство, используемое для образования табачного пара, вдыхаемого потребителем, путем нагревания табака без его горения или тления». Между тем в этом же коде ТН ВЭД классифицируются электростатические устройства (например, для флокирующих машин), электролюминесцентные устройства главным образом в виде полос, пластин или панелей, нейтрализаторы статического электричества и прочее. Соответственно, данное Приложение, вместе с положениями Приказа и Приложением № 4, существенно ограничивает круг таможенных органов, в том числе постов фактического контроля, в отношении широкого круга товаров, которые не имеют отношение к подакцизным, что приводит к усложнению и удорожанию логистики ряда товаров, в том числе лекарственных препаратов и БАД.

5. Согласно Приложению №3 к Приказу исходя из кода ТН ВЭД ЕАЭС под действие Приказа попали также зарегистрированные лекарственные средства, несмотря на то, что согласно ст. 181 НК РФ лекарственные средства, прошедшие государственную регистрацию в уполномоченном федеральном органе исполнительной власти и внесенные и (или) включенные в Государственный реестр лекарственных средств, исключены из перечня подакцизных товаров. При этом в соответствии с пунктом

20 Правил надлежащей практики хранения и перевозки лекарственных препаратов для медицинского применения, утвержденных Приказом Минздрава России от 31.08.2016 N 646н, в помещениях для хранения лекарственных препаратов запрещается хранение пищевых продуктов, табачных изделий, напитков, за исключением питьевой воды.

Также в соответствии с пунктом 20 Правил надлежащей практики хранения и перевозки лекарственных препаратов для медицинского применения, утвержденных Приказом Минздрава России от 31.08.2016 N 646н, в помещениях и (или) зонах для хранения лекарственных препаратов должны поддерживаться температурные режимы хранения и влажность, соответствующие условиям хранения, указанным в нормативной документации, составляющей регистрационное досье лекарственного препарата, инструкции по медицинскому применению лекарственных препаратов и на упаковке лекарственного препарата. На практике ни один склад временного хранения в зоне деятельности Центральной акцизной таможни не имеет лицензии на осуществление фармацевтической деятельности для хранения лекарственных средств для медицинского применения.

Рекомендации:

1. Минфину России выпустить перечень кодов ТН ВЭД ЕАЭС, для товаров, относящихся к подакцизным и конкретизировать область действия Приказа, путем исключения из п.1 Приказа неподакцизных товаров.

2. Минфину России скорректировать пункт 1 Приказа, изложив его в редакции:

1. Установить, что таможенные посты Центральной акцизной таможни, за исключением Специализированного таможенного поста Центральной акцизной таможни (код 10009130) и Дальневосточного специализированного таможенного поста Центральной акцизной таможни (код 10009260) (далее - Специализированный и Дальневосточный специализированный таможенные посты) обладают компетенцией по совершению таможенных операций в отношении подакцизных товаров и товаров, указанных в приложениях N N 1, 3, 5 к настоящему приказу (далее - определенные виды товаров), если иное не установлено настоящим приказом, за исключением компетенции по совершению таможенных операций в отношении подакцизных и иных видов товаров, которая регламентируется иными нормативными правовыми актами, принятыми в соответствии с законодательством Российской Федерации.

2. Минфину России, ФТС России выпустить разъяснения о возможности осуществления мер таможенного контроля по поручению ЦАТ и временного хранения на иных таможенных постах.

3. Минфину России рассмотреть возможность внесения следующих изменений:

1. изменить п. 3 Приложения № 1 изложив в следующей редакции:

«Товары, ввозимые в одной товарной партии с подакцизными товарами или товарами, указанными в Приложении № 3 и / или в пункте 2 настоящего перечня.»

2. изложить пп. 7 п. 15 в следующей редакции:

«7) в отношении выставочных образцов и образцов для проведения сертификационных испытаний (с учетом количественных ограничений товаров соответствующей категории) в части ограничения компетенции таможенных органов.»

4. Минфину России рассмотреть возможность исключения Приложения № 3 из Приказа или актуализации перечня товаров, указанного в этом Приложении или создания дополнительных условий применения данного Приложения.

Статус (1.09.2020 г): приказ Минфина России, предусматривающий корректировку положений приказа Минфина России №27н от 18.02.2020 г., подготовлен и прошел публичные обсуждения и оценку регулирующего воздействия.

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

Одним из наиболее важных шагов для стимулирования развития производства в Российской Федерации и привлечения инвестиций является упрощение таможенных процедур при экспорте товаров. Наиболее сложная процедура связана с предоставлением подтверждения экспорта в налоговые органы для подтверждения нулевой ставки НДС. Сохраняются сложности и при вывозе товаров в страны Союза. В этом случае в соответствии с пп.3 п.3 части II Приложения №18 к Договору о создании ЕАЭС экспортёру

необходимо предоставить оригинал Заявления о ввозе товаров и уплате косвенных налогов с отметками налогового органа страны импортёра. Очевидно, что данное требование практически невыполнимо при отсутствии постоянного проверенного контрагента в странах ТС, готового исполнить все указанные формальности в пользу своего российского партнёра. В результате многие российские предприятия просто отказываются от сделок с белорусскими, казахстанскими и армянскими компаниями, что снижает товарооборот внутри Союза.

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

Рекомендации:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Пунктом 26 приказа ФТС России от 30.09.2011 № 1996 установлено, что уполномоченное должностное лицо таможенного органа принимает решение о направлении на проведение осмотра или досмотра должностными лицами Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору или ее

территориальных органов подкарантинной продукции высокого фитосанитарного риска по итогам определения уровня риска для каждой партии подкарантинной продукции как максимального, повышенного или допустимого.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Согласно пп.2 п.2 ст.40 ТК ЕАЭС таможенная стоимость ввозимых товаров не должна включать в себя расходы на перевозку (транспортировку) ввозимых товаров по таможенной территории Союза от места прибытия таких товаров на таможенную территорию Союза при условии, что они выделены из цены, фактически уплаченной или подлежащей уплате, заявлены декларантом и подтверждены им документально.

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

Сфера действия Решения КТС от 20.09.2010 № 376 ограничивается исключительно порядком декларирования таможенной стоимости товаров, а порядок контроля таможенной стоимости товаров, а также порядок корректировки таможенной стоимости товаров определены Решение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 27.03.2018 № 42 «Об особенностях проведения таможенного

контроля таможенной стоимости товаров, ввозимых на таможенную территорию Евразийского экономического союза».

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

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

- величина данных расходов заявлена декларантом в ДТС;

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

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

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

- или документы (информация) о транспортных тарифах;

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

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

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

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

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

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

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

Рекомендации:

ФТС России совместно с заинтересованными бизнес-объединениями подготовить разъяснения о перечне необходимых и достаточных документов для целей подтверждения структуры таможенной стоимости декларируемых товаров, а также подтверждения обоснованности заявления вычета из

таможенной стоимости товаров расходов на транспортировку данных товаров по территории Таможенного союза и документальным подтверждением такого вычета при базисных условиях поставки, предусматривающих оплату международной перевозки товаров за счет продавца (DDU, DAP, DAP, CIP, CIF, CPT и CIP).

4. Развитие потребительского рынка и техническое регулирование

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

Вопрос 1.1. Множественность разобценных систем прослеживаемости.

За последние годы в России по линии различных ведомств внедрен ряд электронных систем, предназначенных для контроля и учета движения товаров на потребительском рынке (системы прослеживаемости), в том числе путем дополнительной маркировки. Речь идет о системах ЕГАИС, маркировке товаров средствами идентификации (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 31 декабря 2020г. (пилотный проект продлен Постановлением Правительства РФ от 30.03.20 №371), а переход к обязательной маркировке - уже января 2021 года (согласно ПП РФ от 30.03.20 №806-р). 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. К сожалению, п.7 поручений Главы Правительства Д.А.Медведева по результатам 33-ой Пленарной сессии КСИИ от 21.10.19 в части необходимости гармонизации требований электронных систем прослеживаемости так и не был исполнен;

- Даже если такие системы продолжают 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.

Вопрос 1.2. Внедрение прослеживаемости на территории ЕАЭС.

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

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.

До настоящего времени ни в российском законодательстве, ни на уровне ЕАЭС не разработана методика анализа целесообразности введения маркировки КИЗ, применение которой помогло бы избежать избыточных дополнительных затрат участников рынка, хотя они в части производителей пищевой продукции будут более чем существенными: в частности, по оценкам предприятий молочной отрасли, дополнительные затраты в первый год составят порядка 45 млрд рублей – 25 млрд рублей капитальных затрат и 20 млрд рублей (без учета НДС) – на ежегодную оплату КИЗ; производители минеральной воды оценивали рост себестоимости в связи с введением маркировки на уровне 5-6 рублей на литр.

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 расширении данной системы на новые категории потребительских товаров. Мы вынуждены отметить, что п.5 поручений Главы Правительства Д.А.Медведева по результатам 32-ой Пленарной сессии КСНН 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. Решение Совета ЕЭК от 10.07.2020 №56, призванное внести большую организованность в данный процесс на наднациональном уровне, дает слабую надежду на улучшение ситуации.

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.

Начиная с 2018 года в России проводятся пилотные проекты по маркировке средствами идентификации различных категорий товаров. С 1 июля 2020 года для табачной продукции, лекарственных средств и обуви маркировка стала обязательной. Обсуждаются различные предложения по расширению предложенного перечня на иные продовольственные товары. При этом до сих пор не принята Методика оценки целесообразности распространения маркировки на конкретную категорию. Несмотря на череду консультаций между Минпромторгом и бизнес сообществом (продолжалась с декабря 2019 г.), последний доступный вариант документа содержал множество серьезных концептуальных лакун, без проработки которых методика не сможет стать легитимным и действенным инструментом.

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.

Проект ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации (в части разграничения ответственности за нарушение требований в сфере маркировки товаров средствами идентификации)» нуждается в анализе с точки зрения общественной опасности криминализуемых деяний и адекватности назначаемых за это наказаний. То же касается и проекта изменений в КоАП. Следует учесть, что в условиях постоянного изменения законодательных требований компании оказываются уязвимы перед лицом наказаний.

б. 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.

с. 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. Постановление Правительства РФ от 23.06.2020 №913 продляет эксперимент до 31.12.2020. 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 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 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. Закрепить на уровне ЕАЭС, что одна категория товаров не может являться предметом одновременного контроля со стороны двух и более систем, направленных на обеспечение прослеживаемости;
3. Гармонизировать подход к прослеживаемости на уровне ЕАЭС до начала их реализации на национальном уровне; в вопросе расширения перечня товаров перейти к принципу консенсуса государств – членов;
4. 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;
5. 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.
6. Предусмотреть поэтапность принятия решения о включении каждой конкретной категории продукции только по результатам проведения:
 - a. оценки целесообразности
 - b. оценки успешности пилотного проекта
 - c. оценки регулирующего воздействия (в том числе применительно к последствиям для субъектов малого и среднего бизнеса)

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

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

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

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. В целях обеления рынка и стимулирования добросовестных участников:

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

11. 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.

II. Государственная политика в сфере здорового образа жизни.

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

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

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

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

Одним из мероприятий приоритетного проекта является концепция коммуникационной кампании по продвижению ЗОЖ с участием производителей. Кампания представляет собой пилотный проект по маркировке товаров, соответствующих определенным показателям, информационными сообщениями о соответствии их принципам здорового образа жизни. Однако на данный момент разработчики не

предоставили каких-либо научных обоснований показателей нутриентных профилей, положенных в основу предлагаемого пилотного проекта по маркировке, а также выбора перечня продуктов, что оставляет вопрос об обоснованности данных критериев открытым. В то же время, предлагаемые критерии противоречат, например, критериям оптимального и избыточного содержания определенных нутриентов в продуктах, разрабатываемым Роспотребнадзором совместно с ФИЦ «Питания и биотехнологий» в рамках исполнения п.53 Плана реализации Стратегии повышения качества пищевой продукции в РФ до 2030 года. Фактически, отсутствие координации в данном вопросе между разными государственными органами может привести к параллельному развитию двух противоречащих друг другу систем критериев, что приведет к дезориентации бизнеса и потребителей, а в конечном счете дискредитирует тему ЗОЖ.

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

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

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

Рекомендации:

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

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

Вопрос 2.2. Обращение органической продукции на рынке РФ.

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

Закон ввел ряд требований к обороту органической продукции. Для информирования потребителей на органическую продукцию предусматривается нанесение графического изображения (знака) установленного образца в совокупности со штриховым кодом, который позволяет считать сведения о производителях органической продукции и видах производимой ими органической продукции. Для этого предусмотрено, что МСХ РФ создает и ведет единый государственный реестр производителей органической продукции. Законом запрещено использование на упаковке слова «органический» в любой форме и на любом языке. Отсутствует в нем и положения переходного периода. Международная система сертификации органической продукции №280-ФЗ не признается.

До принятия национального органического регулирования более 80 российских производителей органической продукции и ее импортеров уже много лет обеспечивали российских потребителей такой продукцией, имеющей документальное подтверждение и маркировку в соответствии с международными стандартами. Рынок такой продукции на 1 января 2020 г. оценивается в несколько десятков млрд. рублей.

По оценке экспертов, для адаптации к новым национальным требованиям требуется не менее года с момента вступления в силу всех необходимых подзаконных актов и аккредитации достаточного

количества органов органической сертификации. А учитывая сезонность произрастания сельхозсырья - и того больше. При этом:

1. Критически важные подзаконные акты о формате графического изображения и порядке ведения реестра были приняты в последний месяц 2019 года и вступили в действие лишь с 1 января 2020 г. На 1 февраля 2020 г. реестр не введен в эксплуатацию.

2. Пройти национальную сертификацию органической продукции до 1 января 2020 г. было невозможно, поскольку аккредитация органов сертификации (далее – ОС) органического сельскохозяйственного сырья и готовой продукции состоялась лишь в декабре 2019 г. В настоящее время существует только три таких органа, имеет место крайняя нехватка аттестованных в данной области экспертов. ОС не успевают обрабатывать объем заявок, поступивший от производителей и импортеров. Сегодня в листе ожидания этих ОС на прохождение органической сертификации сотни компаний, но работы по сертификации фактически не ведутся.

Противоэпидемиологические мероприятия по противодействию распространения коронавирусной инфекции ещё больше усугубили сложившуюся ситуацию, потому что все сертификационные мероприятия (с необходимыми выездными проверками) были заморожены.

Учитывая данный факт, а также то, что переход на новый тип упаковки осуществляется за полгода с момента размещения заявки на ее производство, можно предположить, что замещение органической продукции в старой упаковке (с маркировкой согласно международных стандартов) на аналогичную в новой (согласно российского органического регулирования) будет происходить постепенно и может быть завершено лишь в середине 2021 г. без потрясений для бизнеса и без потери качества жизни российского потребителя. Несмотря на сложившиеся условия, Минсельхоз отказался рассматривать возможность введения моратория как на применение штрафных санкций за неизбежные нарушения при обращении органической продукции, так и на применение отдельных требований закона, не обеспеченных ни с правовой, ни с технической точек зрения.

Отдельную обеспокоенность вызывает тот факт, что подобное регулирование, напрямую влияющее на маркировку продукции, принимается на национальном уровне, фактически становясь барьером в свободном перемещении такой продукции по территории ЕАЭС.

Рекомендации:

В целях снижения негативного влияния нового регулирования на устойчивость обеспечения потребителя органической пищевой продукцией и минимизации потерь пищевой перерабатывающей индустрии и товаропроводящей цепи с учетом сложившейся ситуации необходимо:

1. Внести в Закон изменения, предусматривающие законодательное разрешение обращения импортной органической продукции и сырья в сопровождении сертификатов международного образца на срок не менее чем до 31.12.2022;

2. Предусмотреть 3-летний переходный период, в течение которого заинтересованные компании смогли бы пройти процедуру органической сертификации и перейти на новую маркировку; создать и наполнить единый реестр производителей органической продукции;

3. Принять меры по созданию конкурентной и профессиональной среды для обеспечения отечественной системы сертификации органической продукции достаточным количеством квалифицированных экспертов.

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

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

Согласно Указу Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» целевыми показателями будут являться увеличение продолжительности жизни до 78 лет и до 80 лет к 2030 году, снижение смертности населения трудоспособного возраста, смертности от болезней системы

кровообращения, смертности от новообразований, в том числе от злокачественных, младенческой смертности. Мы видим, что без реализации комплексного и современного подхода к лечению пациентов достичь целевых показателей будет достаточно сложно.

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

В 2016 году Центром Социальной Экономики было проведено фармакоэкономическое исследование «Особенности проведения энтерального питания некоторым категориям больных». В результате определен экономический эффект от применения энтерального питания, выражающийся в расчетных показателях экономии бюджетных средств, а также сокращении сроков госпитализации. Согласно исследованию совокупная экономия может составить более 13 млрд. рублей в год. Уже получен опыт реализации подобной программы в Санкт-Петербурге, где с 2015 года реализуется проект по обеспечению специализированным лечебным питанием пациентов, нуждающихся в нутритивной поддержке за счет бюджета Санкт-Петербурга. Уже сейчас можно сказать о значительном снижении частоты повторных госпитализаций (с 6-7 до 1,5 в год) и затрат на лечение пациентов (в 2,5 раза).

Полагаем целесообразным рассмотреть возможности реализации следующих мер:

1. Анализ текущего законодательства в области обеспечения пациентов специализированным лечебным питанием;
2. Подготовка предложений по внесению изменений в действующее законодательство;
3. Создание образовательной программы для врачей-специалистов;
4. Создание информационно-образовательной кампании.

Рекомендации:

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

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 сузились. Соответственно, с наибольшими трудностями столкнулись представители малого и среднего бизнеса – как в сфере розничной торговли, так и среди поставщиков продовольственных товаров.

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

Серьезным обременением для участников продовольственного рынка стали массированные проверки контрольно-надзорными органами исполнения обновленного закона поставщиками и торговыми компаниями, начавшиеся после 1 января 2017 года, которые, при этом, не выявили существенных

нарушений обновленного Закона участниками рынка. Надолго замороженным оказался процесс саморегулирования, который в 2014-2015 гг. в определенной мере способствовал нахождению участниками рынка решений, облегчавших их положение, и сдерживанию роста цен для потребителей. Лишь постепенно, по мере формирования новых бизнес-практик на базе обновленного Закона, участники рынка смогли вернуться к диалогу о саморегулировании. 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 и деятельности Комиссии по применению Кодекса добросовестных практик к новым условиям.

В то же время следует признать, что с момента внесения изменений в закон ситуация в торговой сфере не нашла утраченного равновесия. Со стороны участников рынка (поставщиков и торговли) сохраняется критика по поводу тех условий, в которые поставлен бизнес в результате принятия и применения измененного Закона о торговле. Наблюдается продолжающееся стремление к политизированным и недостаточно проработанным в экспертном отношении предложениям по дальнейшему «исправлению» Закона.

В 2018 году принят Федеральный закон № 446 «О внесении изменений в статью 5 Федерального закона «О развитии сельского хозяйства» и Федеральный закон «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» (от 28.11.2018) о полном запрете возвратов продовольственных товаров сроком годности до 30 дней. В качестве целей закона в пояснительной записке были указаны существенное снижение расходов отечественных производителей, вынужденных утилизировать такую продукцию, а также уход от практики навязывания возвратов торговыми сетями. В то же время не была учтена заинтересованность значительного числа товаропроизводителей в сохранении возможности возврата произведенной ими продукции в целях обеспечения заполняемости полок и оптимизации логистики – особенно, в отдаленные регионы (за счет заказа товара торговой точкой в объеме, немного превышающем прогнозируемый спрос). Считаем необходимым в рамках ОФВ проанализировать а) влияние запрета возвратов на издержки и эффективность всей товаропроводящей цепи и б) использование недобросовестными участниками рынка различных путей обхода действующего запрета.

Кроме того, появились новые законодательные инициативы по запрету договорных штрафов и регулированию цен. В публичную дискуссию вброшены 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 РГ 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. В диалоге с представителями поставщиков и торговли завершить разработку на государственном уровне Стратегии развития торговли в РФ, что создаст для участников рынка понятные и предсказуемые условия ведения бизнеса и инвестирования на среднесрочный период, закрепив в ней приоритет развития механизмов саморегулирования перед мерами законодательного регулирования взаимоотношений контрагентов на потребительском рынке;

2. Внести Федеральный закон «О внесении изменений в статью 5 Федерального закона «О развитии сельского хозяйства» и Федеральный закон «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» от 28.11.2018 N 446-ФЗ (запрет возвратов) в план оценки фактического воздействия на 2021 г.;

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

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, питания.

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

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

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

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

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

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

Согласно информационно-аналитической справке к Решению №11, проблемой, на решение которой были направлены изменения Единого Перечня товаров, подлежащих ветеринарному контролю, и обсуждаемый в рамках процедуры ОРВ Проект Решения, являлась необходимость контроля импорта «сыроподобной» продукции («изготавливаемой по технологии сыра из молокосодержащей продукции, в которой животный жир заменен на растительный»). Однако, вместе с ней под ограничительные меры попали лечебные и лечебно-профилактические продукты, в том числе жизненно важные для взрослых и детей, имеющих специфические медицинские требования к питанию (например, при тяжелых формах аллергии или болезнях обмена веществ, реабилитации после тяжелых заболеваний), компоненты, необходимые для производства отечественной специализированной (и не только) пищевой продукции, и т.д. По причине широты номенклатуры товарной позиции 2106 и ее объемов полная оценка негативных

последствий, пожалуй, не представляется возможной, но очевидно, что «сыроподобная продукция» полностью теряется на их фоне.

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

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

Рекомендации:

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

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

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

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

Вопрос 4.2. Снижения рисков, связанных с влиянием Технического регламента Евразийского экономического союза «О безопасности химической продукции» ТР ЕАЭС 041/2017 на деятельность компаний-членов КСИИ.

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

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

Возникновение вышеупомянутых проблем связано со следующими причинами:

- Существенное увеличение количества веществ, подлежащих регистрации, в связи с необходимостью регистрации сырья для производства пищевой промышленности, товаров бытовой химии, парфюмерно-косметической продукции, медицинских изделий, фармацевтической продукции и других отраслей промышленности, не подлежащее регистрации в настоящее время, а так же в связи с необходимостью регистрации химических смесей;

- Увеличение времени вывода продукции (и сырья) на рынок до 1.5 лет;
- Значительные материальные и ресурсные затраты на подтверждение соответствия продукции;
- Риск утраты конфиденциальной информации о составе смесей, являющейся интеллектуальной собственностью;
- Непринятие зарубежных протоколов и отсутствие развитой российской материально-технической базы для проведения лабораторных исследований.

Вопрос о влиянии Технического регламента Евразийского экономического союза «О безопасности химической продукции» на деятельность компаний обсуждался в рамках пленарного заседания с экс премьер-министром Медведевым Д.А. и министром промышленности и торговли Мантуровым Д.В. По итогам было дано поручение Минпромторгу РФ проработать предложения с участием заинтересованных ФОИВ и представителями бизнес-сообщества по вопросу исключения возможных барьеров при соблюдении стандартов безопасности в связи с вступлением в силу техрегламента ТР ЕАЭС 041/2017 «О безопасности химпродукции».

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

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

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

Рекомендации:

1. Поддержать предложения по внесению изменений в ТР ЕАЭС 041/2017, разработанные Республикой Казахстан;
2. Рассмотреть возможность разработки изменений №2 в ТР ЕАЭС 041/2017 с целью дальнейшего совершенствования регулирования;
3. Организовать регулярно взаимодействующую рабочую группу с участием экспертов и представителей бизнеса при Министерстве промышленности и торговли РФ.

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

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

Примеры существующих вопросов:

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

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

Рекомендации:

1. Созвать совместную встречу с Минпромторгом РФ для повторного обсуждения и ускорения решения вопроса;
2. Привести требования ТР ТС 017/2011 по воздухопроницаемости продукции из джинсовых и вельветовых тканей в соответствие с требованиями ГОСТ 21790-2005 и фактическим значениям воздухопроницаемости для джинсовых и вельветовых тканей;
3. Исключить головные уборы, шарфы и перчатки из требований воздухопроницаемости в Техническом Регламенте на одежду для взрослых (ТР 017/2011) по аналогии с детским регламентом (ТР 007/2011).

5. Развитие здравоохранения и фармацевтической отрасли

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

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

Негативная практика по выводу воспроизведенных (в том числе биоподобных) препаратов на рынок с нарушением действующих патентов на референтный (оригинальный) препарат приобрела системный характер. При этом воспроизведенные (биоподобные) 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 жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов (ЖНВЛП), недобросовестные производители имеют возможность осуществлять регистрацию предельной отпускной цены производителя и предлагать препарат к поставке для целей государственных или муниципальных нужд. 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 подобного воспроизведенного препарата одновременно с референтным, 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 федеральных и региональных органов власти, что, в том числе, негативно сказывается на инвестиционной активности производителей по локализации лекарственных средств. В течение последних лет компании-члены Рабочей группы КСИИ по развитию здравоохранения и фармацевтической отрасли (далее Рабочая группа), были вынуждены инициировать десятки судебных разбирательств по данному вопросу.

Вопрос о необходимости совершенствования нормативно-правового регулирования и правоприменительной практики в сфере защиты исключительных прав на изобретения, относящиеся к лекарственным средствам, является предметом поручений Правительства Российской Федерации, 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).

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 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. Результатом деятельности данной группы стало внесение Минздравом России 24 января 2020 г. в Правительство Российской Федерации проекта федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обращении лекарственных средств» в части создания единого реестра фармакологически активных действующих веществ, охраняемых патентом на изобретение». Ранее, данный законопроект по результатам положительной

оценки регулирующего воздействия был согласован Минэкономразвития России с учетом замечаний заинтересованных федеральных органов исполнительной власти. В сопроводительном письме Минздрав России также указал, что принятие изменений, касающихся вопросов регистрации лекарственных средств, в национальном законодательстве требует закрепления аналогичных положений в праве Евразийского экономического союза (далее – ЕАЭС).

Минэкономразвития России совместно с Минздравом России и Роспатентом подготовило предложения о внесении в нормативные правовые акты Евразийской экономической комиссии (далее – Комиссия) изменений, предусматривающих создание единого реестра фармакологически активных веществ ЕАЭС, и его использование при осуществлении государственной регистрации лекарственных препаратов для медицинского применения в государствах-членах ЕАЭС, а также выдачу регистрационных удостоверений лекарственных препаратов для медицинского применения, в составе которых имеются защищенные патентом фармакологически активные вещества, с отсрочкой начала их действия до окончания срока соответствующей патентной защиты. Соответствующие предложения Минэкономразвития России направлены в Комиссию в целях рассмотрения данной инициативы российской стороны на площадке Комиссии, с привлечением членов Консультативного совета по иностранным инвестициям.

Рабочая группа КСИИ по развитию здравоохранения и фармацевтической отрасли приветствует усилия Минэкономразвития России в отношении разработки и принятия вышеуказанного законопроекта и готова в дальнейшем поддерживать деятельность министерства по вопросу оптимизации нормативной базы ЕАЭС. Также компании члены Рабочей группы считают необходимым 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 оперативного 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 доклинических и клинических исследованиях товаров, которые отвечают тем же требованиям, что и данные первоначальной регистрации.

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

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

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

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

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

Рекомендации:

1. Внести изменения в часть 18 статьи 18 Федерального закона № 61-ФЗ «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 сведений о сроке эксклюзивности данных 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 внести изменения в нормативные документы Минздрава России, 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 регистрации лекарственного препарата информации о результатах доклинических исследований лекарственных средств и клинических исследований лекарственных препаратов, представленной заявителем для государственной регистрации лекарственных препаратов, без его согласия в течение шести лет с даты государственной регистрации лекарственного препарата, в том числе, предусмотреть указание срока действия эксклюзивности данных в едином реестре зарегистрированных лекарственных средств ЕАЭС.

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 осуществления долгосрочных инвестиций. Существует прямая корреляция между индексом защиты прав на интеллектуальную собственность и индексом привлекательности для венчурного капитала и количества международных прямых инвестиций в страну. В этой связи вызывают беспокойство инициативы по внесению изменений в действующее законодательство в части принудительного лицензирования, подразумевающие внедрение дополнительных к уже существующим возможностей по ограничению прав правообладателей в рамках административных процедур, а также предусматривающие менее конкретные и более широкие, чем предусмотрено международным договором, возможности для использования третьими лицами без разрешения патентообладателя защищенного патентом изобретения для производства лекарственных средств на экспорт.

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

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

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

срок и с выплатой ему соразмерной компенсации. Методика определения размера компенсации и порядок ее выплаты утверждаются Правительством Российской Федерации.

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

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

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

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

Рекомендации:

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

Вопрос 2. Улучшение регуляторной среды для медицинских изделий.

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

2.1.1. Описание проблемы

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

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

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

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

Таким образом, не позднее 31 декабря 2021 года все медицинские изделия, обращающиеся на рынке стран-членов ЕАЭС по локальным правилам, чтобы продолжать свое обращение в ЕАЭС после 2021 года, должны будут пройти полную процедуру регистрации по союзным Правилам регистрации и экспертизы безопасности, качества и эффективности медицинских изделий. Вместе с тем, необходимо отметить, что, несмотря на вступление в силу документов второго уровня по вопросам обращения медицинских изделий, включая Правила регистрации и экспертизы безопасности, качества и эффективности медицинских изделий, утвержденные Советом Евразийской экономической комиссии от 12.02.2016 N 46 (далее – Правила), новый механизм регистрации медицинских изделий заработал лишь в самом конце 2019 года. Таким образом, срок переходного периода, в течение которого производителям необходимо будет заново зарегистрировать все свои медицинские изделия по новым Правилам, сократился до 2 лет.

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

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

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

Рекомендации:

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

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 №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.

Законопроект был подготовлен Министерством здравоохранения с учетом предложений Рабочей группы КСИИ по здравоохранению и фармацевтике и после нескольких этапов межведомственных согласований направлен в Правительство Российской Федерации.

Рекомендации:

1. Правительству РФ ускорить процесс согласования и внесения законопроекта по Изменению в ст. 38 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан» 323-ФЗ в Государственную Думу.

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.

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

3.1. Описание проблемы

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

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

Инновационные технологии лечения, в том числе, создаваемые на уровне генов (средства генной терапии), клеток (средства клеточной терапии) и тканей («инжиниринг тканей»), которые предлагаются современной медициной, открывают принципиально новые возможности для пациентов и системы здравоохранения. Доступность инновационных лекарственных препаратов позволяет сократить бремя тяжелых жизнеугрожающих хронических заболеваний, влияющих на продолжительность и качество жизни, а также 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 лечения высокозатратных нозологий (далее Программа ВЗН), принятая в 2008 году в рамках Постановления Правительства Российской Федерации №1416, обеспечила достижение революционного прорыва в доступности инновационных лекарств для лечения наиболее тяжелых заболеваний, требующих значительных затрат. Но, сегодня эта программа нуждается в дальнейшем развитии и оптимизации. 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 дорогостоящих лекарственных препаратов (Постановление Правительства Российской Федерации №871 от 28 августа 2014 г.) является 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 внедрения инноваций на российском рынке являются особенности существующей системы закупок. В соответствии с положениями Федерального закона №44-ФЗ от 05.04.2013 г. закупка лекарственных препаратов осуществляется, преимущественно, посредством проведения электронных аукционов путем снижения начальной (максимальной) цены. Метод аукциона позволяет получить максимально низкую цену предложения только при наличии нескольких участников, предлагающих лекарственный препарат с одинаковым международным непатентованным наименованием (далее МНН) и в наибольшей степени подходит для осуществления закупок воспроизведенных (биоподобных) лекарственных препаратов. Инновационный лекарственный препарат имеет уникальное МНН. В этой связи организация конкурсных процедур не достигает своих целей по снижению цены, но требует временных и организационных затрат на проведение аукциона со стороны заказчика. Рабочая группа приветствует меры по формированию перечня лекарственных средств, закупка которых осуществляется в соответствии с их торговыми наименованиями, установленные постановлениями правительства № 965 от 30 июня 2020 года «О внесении изменений в Правила формирования перечня лекарственных средств, закупка которых осуществляется в соответствии с их торговыми наименованиями, и о применении лекарственных препаратов с конкретными торговыми наименованиями» и № 1164 от 3 августа 2020 г. «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 30 ноября 2015 г. № 1289» и призывает к расширению перечня заболеваний в отношении которых при наличии должного медицинского обоснования может использоваться данный подход.

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 лежит возможность заключения различных соглашений с производителями путем прямых переговоров, что позволяет находить оптимальные решения, позволяющие, с одной стороны, удовлетворять нужды здравоохранения, достигая наилучших результатов лечения, повышать доступность самых современных лекарств для пациентов, оптимизировать финансовые, организационные и временные затраты государства, а с другой стороны - формировать предсказуемость условий для компаний производителей инновационных лекарственных препаратов, в том числе в части объемов и сроков производства.

Кроме того, такой долгосрочный подход к планированию поставок 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 разделение расходов (cost-sharing/кост-шеринг), которые не только повысят доступность инновационных видов терапии для пациентов, но, и будут способствовать снижению государственных бюджетных расходов на лекарственное обеспечение. Снижение цен с учетом объема и сроков поставок, а также дополнительных обязательств поставщика, связанных с разделением риска неэффективности лечения, представляются экономически обоснованными для закупок лекарственных препаратов из средств федерального и региональных бюджетов, а также средств фондов обязательного медицинского страхования (ОМС), что немаловажно в условиях сдерживания расходов и необходимости возмещения дорогостоящей терапии.

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

Такой дифференцированный подход может предусматривать фиксацию предельной отпускной цены по действующим правилам при включении в перечень ЖНВЛП и отдельной предельной 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 лекарственного препарата из перечня дорогостоящих лекарственных препаратов 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. Сформировать межведомственную площадку на базе 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. Разработать правовой инструмент, позволяющий оформлять предложения и фиксировать обязательства сторон при заключении соглашений, получивших поддержку на межведомственной площадке.

6. Дополнить и усовершенствовать законодательство в отношении закупки лекарственных препаратов: внедрить долгосрочные контракты между государственными заказчиками и производителями лекарственных средств, контракты с разделением риска (risk-sharing/риск-шеринг) и разделением расходов (cost-sharing/кост-шеринг) а также закупки референтных лекарственных препаратов, находящихся под патентной защитой без проведения электронных аукционов.

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

Вопрос 4. Правила особенного обращения медицинских изделий в условиях чрезвычайной ситуации и (или) при возникновении угрозы распространения заболевания, представляющего опасность для окружающих.

В условиях чрезвычайных ситуаций, предупреждения чрезвычайных ситуаций, профилактики и лечения заболеваний, представляющих опасность для окружающих, заболеваний и поражений, полученных в результате воздействия неблагоприятных химических, биологических, радиационных факторов появляется необходимость в использовании медицинских изделий, которые ранее не обращались на территории Российской Федерации и не имеют государственной регистрации.

Действующие в условиях пандемии COVID-19 Постановления Правительства № 430 от 3 апреля 2020 г. «Особенности обращения медицинских изделий, в том числе государственной регистрации серии (партии) медицинского изделия» и № 804 от 02.06.2020 г. «О внесении изменений в особенности обращения медицинских изделий, в том числе государственной регистрации серии (партии) медицинского изделия» прекращают свое действие 1 января 2021 года.

Вступление в силу данного законодательства в апреле 2020 позволило инновационным производителям медицинских изделий и техники осуществить поставку диагностических средств и аппаратов для терапии пациентов с COVID-19 уже в мае 2020, что в свою очередь способствовало своевременному выявлению заболевших, внедрению мер по предотвращению распространения инфекции, использованию новейших терапевтических и диагностических методик COVID-19 и сопутствующих заболеваний для предотвращения развития летальных осложнений.

Однако, все зарегистрированные по указанной процедуре в РФ диагностические тесты являются качественными и не дают возможности определения титра антител к SARS-CoV-2. Создание количественных тестов для определения титра антител идет параллельно с разработкой и использованием вакцины. Такие тесты будут доступны в США и Европейском Союзе в 2021 году.

Только при наличии количественных тестов переливание плазмы пациентам с COVID-19 может проводиться в соответствии с серологическим статусом донора, что влияет на исход течения заболевания и может сохранить жизни.

Поскольку срок действия Постановлений №430 и №804 истекает в декабре 2020, ни один количественный тест не сможет быть использован на территории РФ, а получение РУ по традиционной процедуре займет 18 месяцев в РФ. Таким образом доступным в РФ количественное тестирование только станет в 2022 году.

Рекомендации:

Рекомендуем решением Правительства РФ установить действующими до 31 декабря 2021 года с возможностью продления Постановления Правительства «Особенности обращения медицинских изделий, в том числе государственной регистрации серии (партии) медицинского изделия» с включением в перечень дополнительно медицинских изделий, позволяющих дистанционно оценивать показатели здоровья пациентов, нуждающихся в постоянном наблюдении врача, корректировать терапию, и, как следствие снизить риски дорогостоящих для государства осложнений и оптимизировать работу медицинского персонала.

Вопросы в режиме мониторинга:

Вопрос 5. Особенности функционирования системы мониторинга движения лекарственных препаратов в период пандемии COVID-19. Гармонизация требований к системе мониторинга движения лекарственных средств в рамках общего рынка ЕАЭС.

5.1. Описание проблемы

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

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

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

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

- В период глобальной пандемии COVID-19 возникает потребность в дополнительных объемах лекарственных препаратов, предназначенных для борьбы с COVID-19 и ее осложнениями. Необходимость использования линий, оборудованных средствами маркировки для производства препаратов для Российской Федерации, во многих случаях не позволит оперативно и существенно увеличить объем выпуска в сравнении с плановыми показателями. Таким образом производство дополнительного количества лекарственных средств будет возможно на производственных линиях, не оборудованных средствами маркировки, а ввоз подобных препаратов потребует длительного согласования в рамках процедуры, установленной Постановлением Правительства №955 от 30.06.2020, что в свою очередь может негативно повлиять на доступность данных лекарственных средств как для российских учреждений здравоохранения, так и для пациентов.
- Вследствие противоэпидемических мер, связанных с COVID-19, включая карантин и закрытие границ, как странами производителями оборудования, так и Российской Федерацией, осуществление запланированных поставок оборудования для системы мониторинга движения лекарственных препаратов и приезд в Россию специалистов для его установки и пуско-наладочных работ в большинстве случаев не представляется возможным, соответственно в текущих условиях перспективы выполнения установленных сроков внедрения системы маркировки на 100% производственных линий остаются непредсказуемыми.
- По состоянию на начало августа 2020 года, ведущие фармацевтические ассоциации Российской Федерации отмечают проблемы с передачей данных и из-за некорректного взаимодействия систем МДЛП, ЕСКЛП и государственного реестра предельных отпускных цен. По имеющейся информации, в настоящее время лекарственные средства, которые были произведены до 1 июля и ввезены в Российской Федерации, но не были растаможены и введены в гражданский оборот до этой даты, оказались фактически заблокированы на таможенных складах.

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

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

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

принципах принятия единых правил в сфере обращения лекарственных средств и гармонизации законодательства государств-членов в области контроля (надзора) в сфере обращения лекарственных средств.

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

Рекомендации:

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

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

Вопрос 6: Расширение системы лекарственного обеспечения граждан Российской Федерации.

6.1. Описание проблемы

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

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

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

Вместе с тем, вопросы финансирования пилотных проектов на уровне регионов, выбора предпочтительных видов заболеваний, типов препаратов, нормативно-правового регулирования правоотношений между производителем лекарственных средств и региональным органом здравоохранения, и медицинской организацией, участвующей в пилотном проекте, остаются одними из наиболее сложных и нерешенных задач для успешной реализации данного мероприятия. Помимо этого, проведение пилотов и последующее внедрение системы всеобщего лекарственного обеспечения обеспечит реализацию целей Национального проекта «Здравоохранение» по снижению смертности и повышению продолжительности жизни к 2024 г. Рабочая группа приветствует решения Правительства Российской Федерации в отношении предоставления лекарств льготным категориям граждан в объеме не менее Перечня ЖНВЛП с 1 января 2021 г., а также создания Федерального регистра граждан, имеющих право на обеспечение лекарственными препаратами, медицинскими изделиями и специализированными продуктами лечебного питания за счет средств федерального бюджета и

бюджетов субъектов РФ, установленные Федеральным законом от 13 июля 2020 г. № 206-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обеспечения граждан лекарственными препаратами, медицинскими изделиями и специализированными продуктами лечебного питания".

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

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

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

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

Рекомендации:

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

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

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

4. Расширить перечень социально-значимых заболеваний, при которых пациент имеет возможность в рамках программ государственного лекарственного обеспечения продолжать

применение в амбулаторных условиях лекарственного препарата с конкретным торговым наименованием, который был ему назначен и применялся в условиях стационара.

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

6. Развитие банковского сектора и финансовых рынков России

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

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

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

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

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

Рекомендации:

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

«Наряду со случаями, указанными в абзаце первом настоящей части, на счета физических лиц – резидентов, открытые в банках, расположенных на территориях государств – членов ОЭСР или ФАТФ, могут быть зачислены следующие денежные средства, полученные от нерезидентов:

...денежные средства, полученные физическим лицом – резидентом в результате отчуждения им внешних ценных бумаг, а также денежные средства, выплачиваемые в виде накопленного процентного (купонного) дохода, выплата которого предусмотрена условиями выпуска принадлежащих физическому лицу – резиденту внешних ценных бумаг, иных доходов по внешним ценным бумагам (в том числе дивиденды, выплаты по облигациям, векселям, выплаты при уменьшении уставного капитала эмитента внешней ценной бумаги);».

Статус 2015-2016:

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

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

Так, в указанный перечень подлежат включению следующие виды доходов:

- доходы от продажи ценных бумаг (с некоторыми ограничениями); и
- доходы от доверительного управления (в случае, если доверительным управляющим является нерезидент).

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

В настоящий момент законопроект направлен на рассмотрение Советом Федерации.

Значение:

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

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

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

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

Значение:

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

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

Вопрос 3 Конвертация (вопрос решен).

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

Вопросы, связанные с конвертацией, важны для Российских участников рынка, так как они влияют на возможность привлечения долгового финансирования, а также на возможность привлечения средств для поддержания уставного капитала.

В течение 2012 – 2013 годов Центральный Банк Российской Федерации ("ЦБ") пересмотрел правила, применимые к субординированным кредитам, предоставляемым российским кредитным организациям, с целью приведения их в соответствие с правилами Базель III. Базель III устанавливает требования к долговым инструментам банка, включаемым в состав добавочного капитала основного капитала (Additional Tier 1 Capital) (то есть, добавочного по отношению к базовому капиталу основного капитала (Common Equity Tier 1)), в том числе, требование о том, что такие инструменты должны предусматривать возможность покрытия убытков банка посредством:

- конвертации в обыкновенные акции в случае наступления объективного, заранее определенного события триггера или
- механизма списания, относящего убытки на такой инструмент при наступлении заранее определенного события триггера для предотвращения прекращения деятельности кредитной организации (going concern).

Положение ЦБ № 395-П1 в настоящее время является основным нормативным актом, регулирующим выпуск субординированных долговых инструментов для целей их включения при расчете капитала российских кредитных организаций. Положение 395-П в настоящее время предусматривает, что субординированный кредит должен быть "переоформлен" в обыкновенные акции (доли) посредством досрочного погашения банком-заемщиком субординированного кредита с направлением денежных средств от такого досрочного погашения на оплату увеличения уставного капитала банка.

Соответственно, в настоящее время для конвертации субординированного кредита в обыкновенные акции требуется:

- a. соблюдение определенных корпоративных процедур и получение всех необходимых разрешений уполномоченных органов, связанных с дополнительным выпуском обыкновенных акций, в которые конвертируется субординированный кредит, а также с увеличением уставного капитала банка (более подробно будет рассмотрено ниже); а также
- b. фактическое досрочное погашение субординированного кредита, на что, в свою очередь, необходимо получение согласия территориального учреждения ЦБ, выдаваемого после государственной регистрации выпуска акций в рамках увеличения уставного капитала или (применительно к обществам с ограниченной ответственностью) после принятия решения об увеличении уставного капитала и внесении изменений в устав банка.

Таким образом, в настоящий момент механизм конвертации происходит не автоматически, и существует вероятность, что механизм конвертации не будет завершен, вследствие чего субординированный кредитор будет вынужден принять списание выданного им кредита при отсутствии взаимодействия и необходимых корпоративных действий, со стороны банка-заемщика, его акционеров (участников) или органов управления.

Подобные препятствия могут ограничить возможность привлечения банками фондирования. ЕБРР, исследуя данный вопрос, выявил некоторые юридические несоответствия, которые, вместе с предложениями по реформированию, были представлены на рассмотрение МЭР и ЦБ несколько месяцев назад.

Рекомендации:

В рамках текущего законодательства, среди ограничений, требующих решения для конвертации субординированных кредитов в обыкновенные акции банка можно выделить следующие:

- ограничение на зачет долга: зачет требований к российскому банку в счет оплаты его уставного капитала не допускается, что препятствует непосредственной конвертации долговых обязательств в акции.

- требования корпоративного законодательства (принятие будущих корпоративных решений акционерами не гарантировано, могут возникнуть требования о направлении обязательного предложения о приобретении акций и т.д.)

- могут потребоваться разрешения и одобрения регулирующих органов (ЦБ, Федеральной антимонопольной службы ("ФАС"), Правительственной комиссией по контролю за осуществлением иностранных инвестиций в Российской Федерации и т. д.)

- процедура пересчета/цена, по которой должна производиться конвертация субординированных кредитов в обыкновенные акции (доли) банка-заемщика нуждается в уточнении.

Статус 2015-2016: исследование завершено и представлено на рассмотрение в Министерство экономического развития и Центральный Банк РФ в конце 2014 года.

После введения в РФ стандартов Базель III для расчета требований к капиталу, в том числе, требований о том, что субординированные кредиты должны предусматривать возможность покрытия убытков банка, ЕБРР в 2014 году было подготовлено предварительное изложение концепции возможных способов упрощения порядка конвертации субординированных кредитов, выданных российским

¹ «О методике определения величины и оценке достаточности собственных средств (капитала) кредитных организаций («Базель III»)» от 28 декабря 2012 года с изменениями, внесенными Указанием Банка России от 25 октября 2013 года № 3096-У («Положение 395-П»)

банкам, в обыкновенные акции (доли в уставном капитале) для целей внутренних обсуждений между ЕБРР, Банком России, Министерством экономического развития и другими участниками.

Ряд подходов, изложенных, в указанном документе, нашел свое отражение в Федеральном законе от 22 декабря 2014 г. № 432-ФЗ и принятых в соответствии с ним нормативных актах, в частности, в изменениях, внесенных в Положение № 395-П Указанием Банка России от 15 марта 2015 г. № 3600-У. В результате, произошли важные изменения законодательства:

- На осуществление конвертации требований кредиторов по субординированным кредитам не распространяются требования федеральных законов, регламентирующие порядок получения согласий Банка России и ФАС России, приобретения тридцати и более процентов обыкновенных акций кредитной организации-заемщика, являющейся акционерным обществом;

- Отменяется необходимость привлечения государственного финансового контрольного органа для определения цены размещения акций;

- На осуществление конвертации требований кредиторов по субординированным кредитам не распространяются требования осуществления преимущественного права лицами, имеющими преимущественное право приобретения дополнительных акций банка;

- В случае неосуществления банком-заемщиком соответствующих обязательств по конвертации субординированного долга в капитал Банк России вправе направить требование о конвертации, таким образом, побуждая банк осуществить конвертацию, при этом результатом неисполнения кредитной организацией такого требования Банка России может стать отзыв лицензии;

- Процесс конвертации становится более прозрачным.

Дальнейший анализ выявил вопросы, оставшиеся нерешенными, которые перечислены ниже. Эти вопросы требуют пояснений и, возможно, принятия соответствующих решений для эффективного применения норм законодательства, касающихся практического применения конвертации субординированных обязательств:

- Порядок конвертации - допустимость зачета требований по субординированным кредитам;

- Согласование очередности списания / конвертации требований по субординированным обязательствам среди нескольких субординированных инструментов;

- Обязательство акционеров по осуществлению конвертации;

- Определение механизма установления цены акций при конвертации;

- Возможность восстановления списанных сумм основного долга по инструментам субординированного займа и/или процентов по нему при определенных обстоятельствах.

Кроме того, дополнительные разъяснения о порядке конвертации/списания необходимы для случаев, когда приобретателю акций требуется согласие Правительственной комиссии по контролю за осуществлением иностранных инвестиций. Дальнейших пояснений требуют также некоторые другие вопросы.

Значение:

Вопросы, связанные с конвертацией субординированных кредитов важны для Российских участников рынка, так как они влияют на возможность привлечения средств для поддержания уставного капитала банков. ЕБРР готов обсуждать возможные пути решения оставшихся вопросов конвертации субординированных кредитов с заинтересованными сторонами.

Вопрос 4. Регулирование Банковской тайны (вопрос отложен).

В настоящее время вопросы банковской тайны регулируются положениями статьи 857 Гражданского кодекса РФ и статьи 26 Федерального закона «О банках и банковской деятельности». Статья 857 ГК РФ предусматривает следующее правило: «Сведения, составляющие банковскую тайну, могут быть предоставлены только самим клиентам или их представителям, а также представлены в бюро кредитных историй на основаниях и в порядке, которые предусмотрены законом. Государственным органам и их должностным лицам такие сведения могут быть предоставлены исключительно в случаях и порядке, которые предусмотрены законом.» Таким образом, действующая редакция не предусматривает возможности передачи сведений, составляющих банковскую тайну, иным лицам с согласия клиента.

Данный пробел в законодательстве ограничивает развитие банковских услуг в Российской Федерации в связи со следующим:

Во-первых, многие клиенты (как иностранные, так и российские) пошли по пути централизации функций казначейства внутри группы компаний. Это, с одной стороны, позволяет обеспечить большую управляемость денежными потоками со стороны головной компании группы и, с другой стороны, обеспечить сокращение административных расходов компании на содержание отдельных казначейств в каждой компании.

Во-вторых, в рамках многих структурированных банковских продуктов (например, синдицированного кредитования) необходимо передавать сведения, составляющие банковскую тайну, между лицами, участвующими в предоставлении клиенту таких продуктов (например, между банком, обслуживающим счет заемщика, и банками-кредиторами).

И, в-третьих, многие банки (как иностранные, так и российские) в текущих условиях стремятся сократить свои административные расходы, чтобы удешевить стоимость банковских продуктов для клиентов, и рассматривают возможности передачи некоторых технических функций (например, IT или архива) профессиональным компаниям.

Обращаем внимание на то, что клиент является обладателем информации, составляющей банковскую тайну, в смысле Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и должен иметь право распоряжаться этой информацией по своему усмотрению.

Рекомендации:

Рабочая группа предлагает предусмотреть в законодательстве РФ возможность передачи сведений, составляющих банковскую тайну, иным лицам с согласия или по поручению самого клиента, а именно изложить пункт 2 статьи 857 Гражданского кодекса РФ в следующей редакции:

«Сведения, составляющие банковскую тайну, могут быть предоставлены только самим клиентам или их представителям, а также представлены в бюро кредитных историй на основаниях и в порядке, которые предусмотрены законом. Сведения, составляющие банковскую тайну, могут быть предоставлены также иным лицам с согласия клиента. Государственным органам и их должностным лицам такие сведения могут быть предоставлены исключительно в случаях и порядке, которые предусмотрены законом.»

Вопрос 5. Изменения в законодательстве о персональных данных (Закон № 242-ФЗ от 21.07.2014 г.) (вопрос отложен).

Банковское сообщество выражает обеспокоенность в связи с принятием Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения порядка обработки персональных данных в информационно-телекоммуникационных сетях» № 242-ФЗ от 21.07.2014 (далее – «Закон»). В настоящее время требования Федерального Закона № 152-ФЗ от 27.07.2006 г. «О персональных данных» распространяются на всех операторов персональных данных, без каких-либо исключений, то есть на все российские и иностранные компании, ведущие операционную деятельность в Российской Федерации.

31.12.2014 г. вступил в силу Федеральный закон от 31.12.2014 N 526-ФЗ «О внесении изменения в статью 4 Федерального закона "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения порядка обработки персональных данных в информационно-телекоммуникационных сетях», который ускорил вступление в силу Закона. В соответствии с новой редакцией Закона, операторы персональных данных должны быть готовы соответствовать новым требованиям о хранении персональных данных российских граждан уже с 1 сентября 2015 г.

Полагаем, что данные инициативы могут привести к ухудшению инвестиционного климата в России в связи с противоречием требований Закона общепринятой мировой рыночной практике, ущемлением прав и интересов конечных потребителей - граждан РФ и существенными материально-техническими затратами необходимыми со стороны операторов персональных данных для соответствия его требованиям. На основе проведенных встреч для обсуждения указанного Закона многие компании указывают на ряд юридических, экономических и технических вопросов, которые неизбежно возникнут в связи с вступлением Закона в силу с 1 сентября 2015 г.

Рекомендации:

В связи с вышеизложенным считаем, что необходимо уточнить порядок и сферу применения Закона. Если целью законодателя являлось введение определенных требований к обработке персональных данных в сети Интернет, необходимо внести соответствующие уточнения в Закон, ограничив его сферу действия указанной деятельностью.

Статус:

В феврале 2015 года рабочая группа КСИИ направила обращение в Банк России с вопросами касательно применения положений Закона для банковского сектора. 3 марта 2015 г. состоялась встреча представителей банковского сообщества с Артемом Сычевым, Заместителем начальника главного управления безопасности и защиты информации (ГУБЗИ) Банка России, на которой было принято решение о предоставлении конкретных практических вопросов, которые Банк России сможет переадресовать в Роскомнадзор.

Роскомнадзор провел встречу 23 июня для иностранных ассоциаций касательно разъяснений по Закону о Персональных Данных. Со стороны АЕБ был подготовлен общий список из 54 вопросов с перечнем нерешенных вопросов и сложностей с будущим применением закона.

Вопрос 6. Локализация баз данных.

Указание Банка России 3753-У от 7 августа 2015 года «О внесении в Положение Банка России от 21 февраля 2013 г. № 397-П «О порядке создания, ведения и хранения баз данных на электронных носителях»» (далее – «Указание»), вступившего в силу с сентября 2015 года, устанавливает обязанность для кредитных организаций размещать электронные базы данных, содержащие информацию об имуществе и обязательствах кредитной организации, а также их движении, отраженные в регистрах аналитического и синтетического учета, на территории Российской Федерации. Как указано в пояснительной записке к Указанию, внесение указанных изменений связано с принятием Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 242-ФЗ о локализации баз данных, содержащих информацию о персональных данных граждан Российской Федерации.

Одновременно в результате применения Указания (в отсутствие дополнительных разъяснений Банка России) возможны ситуации, когда кредитная организация будет обязана размещать базы данных в России даже в случае отсутствия в них персональных данных граждан Российской Федерации, либо в случае если требования о локализации персональных данных не подлежат применению в соответствии с разъяснениями Минкомсвязи и Роскомнадзора. Таким образом, Указание устанавливает для кредитных организаций более строгие требования, чем для иных участников гражданского оборота.

Предложение: провести встречу и рассмотреть возможность издания разъяснений по применению пункта 1.2 Положения № 397-П от 21 февраля 2013 г. в редакции Указания Банка России №3753-У от 7 августа 2015 г.

25 мая 2016 года в заседании рабочей группы приняла участие Лариса Анатольевна Мамолина, Департамент лицензирования деятельности и финансового оздоровления кредитных организаций, ЦБ, и рассказала о позиции ЦБ касательно положения 397-П. Она сообщила: «понятие базы данных вытекает из нормы закона, статья 41 Закона о банках и банковской деятельности. Она гласит, что в базах данных должны быть отображены все осуществленные операции и иные сделки, осуществленные кредитной организацией. То есть, любая база, которую ведет кредитная организация, где все эти операции отражены, она представляет собой, в нашем понимании, электронную базу данных. В каком виде банки ее ведут: разрозненную, одну, несколько – мы никаких требований в данном случае не устанавливаем. Поэтому банки для себя определяют сами, что понимать под базой данных. В нашем понимании, это базы, в которых отражены те сведения, которые предусмотрены нормами закона. После той встречи, которая была у нас в Банке России, сейчас активной фазе находится вопрос подготовки разъяснений. Мы рассматриваем вопрос о том, чтобы эти разъяснения выпустить. В какой форме, и что в них будет отражено, будут там какие-то особые условия для банка с иностранным участием – пока нет возможности сообщить, потому что документ находится на стадии согласования текста официальных разъяснений. Однако, 13 июля 2016 ЦБ РФ за подписью Первого заместителя Председателя Симановского направил письмо в адрес АЕБ с рекомендациями для иностранных банков строго следовать Положению 397-П.

Рабочая группа намерена вынести данный вопрос на обсуждение Исполнительного комитета КСИИ в октябре 2016 года, а также готовит предложение для итогового Коммюнике.

Вопрос 7. Одностороннее закрытие счетов (вопрос решен).

Данный вопрос поднимался 12 марта 2015 на встрече с Председателем ГД РФ в рамках Совета по инвестициям. 29 апреля 2015 от имени рабочей группы КСИИ было направлено письмо в адрес С.Е. Нарышкина по вопросу законодательного регулирования порядка закрытия банковских счетов. 26 мая мы получили ответ от Комитета по гражданскому законодательству Государственной Думы. 23 июня пришел также ответ от Комитета на финансовому рынку ГД РФ. Комитет принял наш запрос к сведению и будет учитывать в процессе работы над изменениями во второй части Гражданского Кодекса. Нашей группой были озвучены существующие недостатки, риски для банковского сообщества в связи с тем, что возможности одностороннего закрытия счетов очень ограничены.

В настоящее время существует неопределенность, связанная с текущим регулированием закрытия «неактивных» банковских счетов при наличии на них остатка денежных средств, и в отношении порядка реализации права банка на прекращение договора банковского счета в одностороннем порядке.

В частности, в нынешней редакции пункта 1.1 статьи 859 Гражданского кодекса РФ предусмотрено право банка в одностороннем порядке отказаться от договора банковского счета при одновременном соблюдении следующих условий:

1. отсутствие в течение 2 лет денежных средств на счете клиента;
2. отсутствие в течение 2 лет операций по этому счету;
3. направление предупреждения в письменной форме клиенту о необходимости пополнить счет;
4. непоступление в течение 2 месяцев со дня направления предупреждения денежных средств на счет.

Хотя пункт 1.1 статьи 859 Гражданского кодекса РФ гласит, что стороны могут предусмотреть иное в договоре, на практике существует неопределенность по поводу степени свободы сторон в договорном урегулировании порядка прекращения договора.

Существует, как минимум, два противоположных подхода к толкованию формулировки пункта 1.1 статьи 859 Гражданского кодекса РФ «если иное не предусмотрено договором». Согласно одному из подходов это положение позволяет сторонам предусмотреть только более короткий срок для отказа от исполнения договора банковского счета и/или установить минимальную сумму денежных средств, которые должны быть на счете. Другой подход исходит из того, что формулировка «если иное не предусмотрено договором» запрещает банку уменьшать срок для одностороннего отказа от договора, предусматривать иные условия и лишь наделяет банк правом отказаться от реализации своего права на односторонний отказ.

Таким образом, на сегодняшний день сохраняется неопределенность в отношении степени свободы сторон по договорному урегулированию порядка одностороннего расторжения договора банковского счета по инициативе банка.

Рекомендации:

Действующая в настоящее время редакция статьи 859 Гражданского кодекса РФ существенно ограничивает право кредитной организации прекратить действие договора банковского счета в одностороннем порядке, в том числе в отношении «неактивных» банковских счетов, по которым не проводятся операции и не представляется возможным установить связь с клиентом. Согласно действующему законодательству банк при этом продолжает нести публично-правовые обязанности по обслуживанию счетов, вне зависимости от наличия или отсутствия движения денежных средств по таким счетам, что влечет неизбежные издержки, не ограниченные каким-либо сроком.

Предлагаемые нами изменения направлены на расширение свободы договора в отношениях между кредитной организацией и клиентом – юридическим лицом. В частности, в случае их принятия стороны будут вправе предусмотреть в договоре банковского счета право банка в одностороннем порядке расторгнуть договор на закрепленных в нем условиях. При этом предусматривается порядок действий при наличии на счете положительного остатка, гарантирующий сохранность средств клиента.

Рабочая группа КСИИ по развитию банковского сектора и финансовых рынков направила 27 октября 2015 года в адрес Председателя Комитета Государственной Думы РФ по финансовому рынку Н.Н. Гончара письмо с конкретными предложениями по внесению изменений в статью 859 Гражданского

Кодекса о «Расторжении договора банковского счета», а также о внесении соответствующих изменений в Указание Банка России от 15.07.2013 №3026-У.

18 мая 2016 года состоялась рабочая встреча представителей рабочей группы КСII 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 КСII с рекомендациями по одностороннему закрытию счетов. В июле рабочая группа повторно направила в Министерство экономического развития рекомендации по 859 статье. Также после Исполкома КСII в перечень поручений было включено поручение от имени первого заместителя Председателя Правительства Шувалова И.Н. до 1 октября 2016 года разработать с Банком России и представителями банковского сообщества порядок упрощения закрытия кредитными организациями счетов в одностороннем порядке.

Тема также будет вынесена на Пленарное заседание КСII 17 октября 2016 года.

Министерство Финансов подготовило проект федерального закона «О внесении изменений в статью 859 Гражданского кодекса РФ (в части упрощения порядка закрытия кредитными организациями счетов в одностороннем порядке)». Рабочая группа направила 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 КСII. Проект Минфина получил отрицательную оценку со стороны Совета, несмотря на уверенную и аргументированную позицию рабочей группы КСII и будет направлен на доработку.

Статус сентябрь 2017 г.:

По результатам работы КСII российским законодателем была принята предложенная рабочей группой новая редакция статьи 859 ГК РФ, регламентирующая расторжение договоров банковского счета с клиентами. Согласно данной редакции указанной статьи кредитные организации будут вправе расторгать договоры банковского счета с юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями при отсутствии операций по счетам, в том числе при наличии положительного остатка на них. Согласно прежней редакции для возникновения права на расторжение договора необходимо было также полное отсутствие остатка на счете в течение продолжительного промежутка времени, что делало данную норму по сути нерабочей. Новое регулирование должно положительно отразиться на качестве клиентской базы, позволит сократить число неактивных брошенных счетов, что в свою очередь создаст более благоприятные условия для соблюдения регуляторных требований (в части противодействия отмыванию доходов, полученных преступным путем и финансированию терроризма и других) и для сокращения неоправданных расходов, связанных с обслуживанием неактивных брошенных счетов.

Вопрос 8. Вопросы возможности доступа иностранных банков к средствам госкомпаний и компаний с государственным участием (вопрос решен).

Банковское сообщество озабочено текущими предложениями по разработке критериев отбора банков, уполномоченных принимать депозиты подконтрольных государству компаний. Введение дополнительных ограничений на обслуживание клиентов со стороны Правительства Российской Федерации, которые, как предполагается, повредят банкам, не имеющим государства в составе акционеров, является существенным ухудшением делового климата в секторе. Принятие подобных предложений будет влиять на оценку перспектив бизнеса всех иностранных компаний в России, поскольку такая ситуация является примером нерыночных мер воздействия на конкурентную среду.

Ситуация в российской экономике ухудшилась за последние кварталы: наблюдается повышенная волатильность валютных курсов и ускоренный рост потребительских цен, а динамика ВВП находится в отрицательной зоне. В этой ситуации все предприятия и организации повышают эффективности использования своих ресурсов. Видимо, именно этим и обусловлено активно обсуждаемое в настоящее время предложение по разработке критериев отбора банков, уполномоченных принимать депозиты подконтрольных государству компаний. Это предложение вызывает озабоченность у участников банковского сектора по двум причинам:

1. подавляющее большинство российских кредитных организаций являются участниками системы страхования вкладов, что подтверждает их надежность и удовлетворение регулятивным требованиям. По данным регуляторов сектора – Банка России и Агентства по страхованию вкладов, – число кредитных организаций с иностранным участием, вклады физических лиц в которых застрахованы, составляет 52, притом, что всего в России работает 72 кредитных организации с иностранным участием, имеющих право на осуществление банковских операций. Введение дополнительных ограничений на обслуживание клиентов со стороны Правительства Российской Федерации, которые, как предполагается, повредят банкам, не имеющим государства в составе акционеров, является существенным ухудшением делового климата в секторе. Принятие подобных предложений будет влиять на оценку перспектив бизнеса всех иностранных компаний в России, поскольку такая ситуация является примером нерыночных мер воздействия на конкурентную среду;

2. кризис 2008-2009 года указал на необходимость существенного повышения самостоятельности кредитных организаций в вопросах локального фондирования своих операций. Как следствие, возможности банков осуществлять кредитование на местных рынках связаны с потенциалом привлечения средств, которым этот рынок характеризуется. Для банков с иностранным участием дополнительные ограничения на локальные источники фондирования приведут к снижению объема операций. В настоящее время соотношение средств, предоставленных госкомпаниям и привлеченных от них, в таких кредитных организациях превышает 4:1. Исключение российских дочерних структур международных банков из перечня уполномоченных поставщиков данных услуг окажет существенное влияние на способность международных банков поддерживать российские компании кредитными ресурсами на выгодных условиях, что будет иметь негативный эффект как на кредитные организации, так и на их российских клиентов.

В ответ на запрос Ассоциации Европейского бизнеса на имя первого вице-преьера И Шувалова касательно намерений со стороны Правительства запретить государственным компаниям держать ликвидность в иностранных банках был получен ответ от Министерства финансов, департамент финансовой политики, что требования к кредитным организациям, в которых вправе размещать средства хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для оборонно-промышленного комплекса и безопасности РФ, а также общества, находящиеся под прямым или косвенным контролем, установлены Федеральным законом от 21 июля 2014 года №213-ФЗ. В соответствии с частью 3 статьи 2 213-ФЗ ЦБ размещает на своем сайте перечень кредитных организаций, соответствующих требованиям 213-ФЗ, в который включены дочерние кредитные организации иностранных банков. Данный Федеральный закон не предусматривает ограничений о осуществление финансовых операций с иностранными банками.

Статус 2016:

Постановлением Правительства Российской Федерации от 05.05.2016 № 389 были установлены требования к кредитным организациям, в которых на счетах и вкладах (депозитах) могут быть размещены средства федерального бюджета и бюджета субъектов Российской Федерации, государственных внебюджетных фондов, государственных компаний и государственных корпораций. Самыми существенными являются:

- требования к размеру капитала и
- контроль со стороны Банка России/Российской Федерации или применение мер АСВ по повышению капитализации.

В настоящее время имеется несколько законопроектов и проектов постановлений Правительства, в которых также устанавливаются требования, которым должны соответствовать кредитные организации, для ведения банковских счетов или приема денежных средств во вклады различных категорий хозяйствующих субъектов. Так, одним из проектов постановления Правительства о внесении изменений в положение о проведении конкурса по отбору российских кредитных организаций для открытия счетов региональным оператором, предполагается одним из требований к кредитной организации установить прямой или косвенный контроль Банка России/ Российской Федерации или принятие в отношении кредитной организации мер по повышению капитализации со стороны АСВ.

На 30-ом заседании Консультативного совета по иностранным инвестициям (КСИИ) в России 17.10.2016 был поднят вопрос о пересмотре установленных требований в пользу более рыночных механизмов регулирования, основанных на рисковом рейтинге кредитных организаций. Со стороны Правительства также было высказано предложение об использовании рейтингов по национальной рейтинговой шкале Аналитического Кредитного Рейтингового Агентства (АКРА).

В перечне поручений Председателя Правительства РФ по итогам заседания КСИИ содержится поручение Министерству Финансов РФ до 1 декабря 2016 г. совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти с участием Банка России и представителей банковского сообщества проработать вопрос расширения перечня кредитных организаций, в которых могут быть размещены государственные средства.

Рекомендации:

В виду вышесказанного КСИИ предлагает Министерству финансов РФ организовать обсуждение данного вопроса с представителями банковского сообщества в рамках своей Рабочей группы по Банковскому сектору и финансовым рынкам России. Также просим Министерство финансов РФ сообщить КСИИ контакты лиц, ответственных за проработку данного поручения, для организации взаимодействия.

Рабочая группа КСИИ по развитию банковского сектора и финансовых рынков России контактирует по данной теме с Министерством финансов РФ (Департамент финансовой политики). В 2016 году рабочая группа направила несколько официальных запросов в Минфин с конкретными предложениями о том, что следует изменить в предлагаемых проектах Постановлений и Приказов (КС-2811-16-ол от 28.11.2016 г. и КС-1511-16-дс от 15.11.2016 г.). 2 марта 2017 года рабочая группа направила в Минфин дополнительный запрос о пересмотре требований к структуре собственных средств банка, установленных Постановлением Правительства РФ от 05.05.2016 г. №389, а также о предоставлении разъяснений по текущему законопроекту №1120209-6. Кроме того, рабочая группа намерена организовать совместное совещание по теме: установление дополнительных ограничений к кредитным организациям в России с участием представителей Минфина, Минэкономразвития, ЦБР и иностранных банков.

Статус 2017 г.:

Законы, принятые в области регулирования вопросов банковского обслуживания компаний и унитарных предприятий, имеющих стратегическое значение, в том числе размещения принадлежащих им денежных средств устанавливают открытый перечень требований к кредитным организациям. В частности, дополнительные требования могут устанавливаться решением Правительства РФ. Согласно существующему на сегодняшний день проекту соответствующего Постановления Правительства в качестве дополнительных ограничений могут применяться меры, не связанные с экономическими рыночными критериями, в частности, меры политического и иного административного характера. В этой связи в целях обеспечения прозрачности и поддержания конкурентной среды на финансовом рынке предлагается проработать данный вопрос совместно с участниками рынка, в том числе путем обсуждения в рамках соответствующей рабочей группы КСИИ с привлечением представителей государственных органов.

Вопрос 8.1. Таможенные и налоговые банковские гарантии (вопрос решен).

Банковское сообщество выражает свою обеспокоенность по поводу содержания отдельных проектов нормативных актов, устанавливающих новые критерии, в зависимости от которых определяется

максимальная сумма одной банковской гарантии и максимальная сумма всех одновременно действующих банковских гарантий, выданных одним банком либо одной кредитной организацией, для принятия банковских гарантий таможенными органами в целях обеспечения уплаты таможенных пошлин, налогов, а также налоговыми органами в целях обеспечения уплаты налогов, а именно:

1. Проект приказа Минфина России «Об установлении максимальной суммы одной банковской гарантии и максимальной суммы всех одновременно действующих банковских гарантий, выданных одним банком либо одной иной кредитной организацией, для принятия банковских гарантий таможенными органами в целях обеспечения уплаты таможенных пошлин, налогов»;

2. Проект постановления Правительства Российской Федерации «Об установлении максимальной суммы одной банковской гарантии и максимальной суммы всех одновременно действующих банковских гарантий, выданных одним банком, для принятия банковских гарантий налоговыми органами в целях обеспечения уплаты налогов».

Новые критерии существенно сокращают список организаций, которые могут предложить услугу по выдаче банковской гарантии для принятия таможенными и налоговыми органами крупным компаниям и участникам внешнеэкономической деятельности. Резкое сокращение участников рынка, которое, исходя из новых критериев, определяется не столько показателями финансовой устойчивости банковских институтов, сколько решениями государственных органов, может создать предпосылки для концентрации кредитного риска в банковской системе, что создаст дополнительное давление на банки по поддержанию нормативных требований и, как следствие, отразится на условиях предоставления кредитных продуктов для юридических лиц. Снижение конкуренции на рынке банковских гарантий, выдаваемых в пользу налоговых и таможенных органов, может создать предпосылки для искусственного увеличения стоимости таких гарантий, что в свою очередь, приведет к повышению издержек производителей и участников ВЭД.

Рекомендации:

Данный вопрос является крайне важным для организаций финансового рынка, в том числе иностранных организаций. Участники рабочей группы по развитию банковского сектора и финансовых рынков России КСII готовы активно участвовать в любых обсуждениях и обмене мнениями по вышеизложенной проблеме, в том числе в форме личных встреч.

Статус 2018г.:

Рабочая группа ведет активный диалог с Министерством Финансов касательно комментариев и дополнений к постановлению Правительства Российской Федерации «о внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 24 июля 2017 г. № 874 «О максимальной сумме одной банковской гарантии и максимальной сумме всех одновременно действующих банковских гарантий, выданных одним банком, для принятия банковских гарантий налоговыми органами в целях обеспечения уплаты налогов». В феврале 2018 года рабочая группа КСII 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 КСII по развитию банковского сектора и

финансовых рынков России стало принятие Постановления Правительства от 3 мая 2018г. № 539, в котором основным параметром установления лимита для банковских гарантий, выпущенных в обеспечение уплаты налогов, стал кредитный рейтинг, присвоенный российскими рейтинговыми агентствами.

2. Также принято Постановление Правительства №706 от 20 июня 2018г., определяющее правила взаимодействия кредитных организаций с компаниями, имеющими стратегическое значение для оборонно-промышленного комплекса и безопасности Российской Федерации, согласно которому присвоенный российским рейтинговым агентством кредитный рейтинг упомянут как основной критерий, устанавливая требования к размеру капитала на уровне, необходимом для получения универсальной банковской лицензии.

3. Также Правительством Российской Федерации подготовлены проект Постановления и проект Приказа, использующие вышеуказанные критерии для выпуска банковских гарантий в обеспечение уплаты таможенных сборов, а также для обеспечения заявок и исполнения контрактов.

Намерения:

Участники рабочей группы КСИИ намерены продолжить конструктивную работу с Министерствами для внедрений данного (рейтингового) подхода при работе кредитных организаций с государственными органами.

Вопрос 9. Учетная политика кредитной организации в части размещения депозитов в рамках генерального соглашения (вопрос отложен).

- Счета срочных депозитов: отражение в учете и требования к передаче информации об операции по вкладу в Росфинмониторинг.

Рабочая группа по развитию банковского сектора и финансовых рынков России Консультативного совета по иностранным инвестициям в России (КСИИ) обратилась в Банк России касательно вопроса учетной политики кредитных организаций (далее – Банк) в части размещения депозитов в рамках генерального соглашения.

Проблема:

В соответствии с действующей редакцией Положения Банка России от 27 февраля 2017 г. №579-П «О Платежных документах бухгалтерского учета для кредитных организаций и порядке его применения» и текущей учетной политикой Банка, при размещении клиентами- юридическими лицами (далее – Клиент) Банка депозитов в рамках генерального соглашения о порядке совершения депозитных сделок (далее – Генеральное соглашение) «в аналитическом учете ведутся лицевые счета в разрезе вкладчиков по срокам привлечения, размерам процентных ставок, видам валют».

В практическом применении Банка депозиты размещаются на основании заявки-договора вклада (далее - Заявка), полученной от Клиента, согласно подписанному с Клиентом Генеральному соглашению, обуславливающей согласованные с Банком срок, размер процентной ставки, сумму и валюту размещения депозита. Банк открывает новый счет аналитического учета депозитов для каждого вновь размещенного Клиентом депозита, в том числе при размещении краткосрочных депозитов (овернайт). Данный подход существенно увеличивает объем сведений, подаваемых Банком в уполномоченные органы в рамках исполнения требований Положений Банка России 311-П, 562-П и 321-П, а также регуляторные риски в связи с возможным несвоевременным исполнением вышеуказанных положений, а также с предоставлением некорректных сведений.

При этом в соответствии с п.9.1 главы 9 Инструкции Банка России от 30.05.2014 г. №153-И основанием для закрытия счета по вкладу (депозиту) является прекращение договора вклада (депозита), в том числе в случае, установленном абзацем третьим пункта 5.2 ст. 7 Федерального закона N 115-ФЗ. Внесение записи о закрытии соответствующего лицевого счета в Книгу регистрации открытых счетов осуществляется банком в день возникновения нулевого остатка на счете по вкладу (депозиту), если иное не установлено договором вклада (депозита). Практически, для закрытия счета по вкладу должны выполняться два условия: возникновение нулевого остатка на счете по вкладу и прекращение договора вклада.

Вместе с тем по истечению срока вклада и фактического исполнения Заявки Банк не расторгает Генеральное соглашение с Клиентом, но закрывает Заявку, которая фактически является договором на размещение вклада. У Банка возникает обязанность закрытия счета по вкладу в результате закрытия

каждой Заявки, что, при регулярном размещении Клиентом вкладов «овернайт», означает ежедневное открытие и закрытие нового счета второго порядка 42102 (депозиты негосударственных коммерческих организаций на срок до 30 дней).

Статус:

Принимая во внимание практику кредитных организаций, был проведен анализ возможности многоразового использования аналитических счетов для размещения депозитов при условии соблюдения сроков привлечения и видов валют. Анализ показал, что автоматизированные банковские системы могут быть настроены на использование уже открытых счетов для вновь размещаемых депозитов, однако существующая редакция п.9.1 главы 9 Инструкции БР №153-И такой возможности не допускает.

Предложение:

Рабочая группа КСИИ по развитию банковского сектора и финансовых рынков предлагает вынести на рассмотрение Банка России предложение по изменению абзаца второго пункта п.9.1 главы 9 Инструкции БР №153-И в части добавления возможности устанавливать иные условия закрытия счета по депозиту в Генеральном соглашении (в текущей редакции иные условия могут быть установлены только договором вклада).

Текущее состояние:

Рабочая группа КСИИ направила в адрес Банка России письмо (30.01.2018 г) с просьбой высказать позицию Банка России относительно обязанности закрытия счета вклада при истечении срока депозита и возможности использования ранее открытых счетов учета депозитов при условии, что на аналитическом счете не будут одновременно учитываться депозиты с разными сроками привлечения, а также обратилась с просьбой о проведении встречи по данному вопросу. Данный вопрос находится на рассмотрении в Банке России (статус 2018).

Вопрос 10. Изменение в законодательстве об информационной безопасности: Вопросы внедрения в банках с иностранным участием в 2018 г. Стандарта по Аутсорсингу информационной безопасности финансовой системы (вопрос отложен).

Рабочая группа по развитию банковского сектора и финансовых рынков России Консультативного совета по иностранным инвестициям в России (КСИИ) готовит обращение в Банк России касательно разработанного стандарта по аутсорсингу информационной безопасности финансовой системы, который вступает в силу 1 июля 2018 года.

Вопросы:

Неясно применение требований к лицензированию Поставщиков услуг, при условии, что ими являются иностранные организации, а именно:

- a. Требуется ли наличие лицензии в случае, если национальным законодательством страны присутствия данный вид деятельности не требует лицензирования?
- b. Является ли достаточным (т.е. лицензирование в рамках локального законодательства не требуется) наличие профильной международной лицензии у иностранного поставщика услуг? Например, на стр.18 в пункте 6.6 указывается международный стандарт PCI DSS (без указания локального стандарта) как достаточный для возможности аутсорсинга функций обработки данных платёжных карт.

Предложение:

- Считаю оптимальным внести в стандарт положения, предполагающие достаточность наличия у поставщиков услуг, находящихся, зарегистрированных вне территории РФ, сертификатов в рамках Международной сертификации по информационной безопасности, как альтернативу требованиям к лицензированию и регулярной аудиторской проверки. Как минимум, считаю необходимым добавить возможность аутсорсинга функции ИБ в те организации, которые имеют лицензию о соответствии требованиям стандартов серии ISO 27000.

- Также считаю необходимым рассмотреть возможность добавления и других международных стандартов, как достаточных для аутсорсинга соответствующих функций при наличии профильной международной лицензии.

Вопросы:

1. Стандарт предполагает прохождение поставщиком регулярного аудита, однако в случае с иностранной организацией, как будут оцениваться Банком России результаты аудита, который проводится иностранной аудиторской компанией по месту регистрации поставщика услуг?

2. На стр. 17 в разделе 6.6 указано требование о формировании перечня защищаемой информации, передаваемой на обработку, при заключении соглашения с поставщиком.

На практике данное требование невыполнимо. Интерфейсы передачи данных, как и объем самих передаваемых данных, видоизменяется со временем в рамках развития систем. Количество полей в интерфейсе может достигать до 100, а именно документирование полей подразумевается в данном требовании. Трудоёмкость исполнения данного требования растёт в арифметической прогрессии при росте количества интерфейсов.

Предложение:

Считаем необходимым видоизменить данный пункт путём замены слова перечень на «указание типов и групп защищаемой информации...». Слово «перечень» подразумевает формирование детального описания каждого из полей интерфейса. Подобное детальное описание для целей стандарта не является необходимым, т.к. документирование «типов и групп защищаемой информации» достаточно для определения требований, предъявляемых к обеспечению защиты информации.

Вопросы:

3. В стандарте раскрыто только одно направления по аутсорсингу, когда компания самостоятельно выбирает себе поставщика услуг. Существуют также альтернативные варианты взаимодействия, например, когда компания является частью международной группы, и согласно установленной в группе модели взаимодействия, использует глобальные сервисы, и поставщиков, одобренных на глобальном уровне.

В рамках указанной выше модели взаимодействия контроль качества предоставляемого сервиса во многом контролируется самой головной компанией, т.к. в её интересах построение высоко эффективной и безопасной среды в своих подчинённых подразделениях.

Предложение:

Считаем необходимым добавить в стандарт подобную модель взаимодействия.

Вопрос 11. Порядок исчисления штрафов кредитным организациям - Изменения в статье 74 Федерального закона «О Центральном банке РФ».

16 октября 2018г Государственной Дума в первом чтении приняла проект федерального закона № 484811-7 «О внесении изменений в статью 74 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации».

В соответствии с Пояснительной запиской основной целью Законопроекта является повышение эффективности воздействия со стороны Банка России на недобросовестные кредитные организации путем обеспечения соизмеримости штрафа за нарушение требований законодательства РФ, с выгодой, получаемой кредитными организациями от проведения их клиентами сомнительных операций.

Также указано, что реализация Законопроекта позволит обеспечить Банку России в своей надзорной деятельности использование санкций в виде ограничений и запретов в качестве крайних мер. Это должно способствовать снижению оттока клиентов из кредитных организаций, и как следствие, снижению потери ими деловой репутации.

Рабочая группа выражает свое сомнение в обоснованности подхода по повышению размера штрафа для любых правонарушений, и мы считаем, что повышение ответственности кредитных организаций целесообразно производить сегментировано в сфере ПОД/ФТ и так чтобы ответственность соответствовала тяжести совершенного правонарушения. (для справки: сейчас размер штрафа составляет 0,1% от минимального капитала, предлагается ввести 0,1% от общего уставного капитала за ЛЮБЫЕ правонарушения. Увеличение для крупных банков в сто раз – речь идет о сотнях миллионов рублей (несколько миллионов евро).

При этом мы полагаем, что данный Законопроект нуждается в существенной доработке в целях дифференциации предлагаемых мер.

В этих целях Рабочая группа предлагает сохранить неизменными действующие положения статьи 74 Федерального закона от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации», но включить в нее отдельную часть по регулированию применения мер ответственности к кредитным организациям за серьезные нарушения в сфере ПОД/ФТ.

1 мая 2019 г вступили в силу изменения в статью 74 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации». Не все рекомендации рабочей группы были включены в финальную редакцию.

В сентябре 2019 г рабочая группа подготовила проект письма в ЦБ РФ с целью внесения изменений в около законные документы и статьи, а также обращением, учитывая недостаточную правовую оснащенность кредитных организаций в противодействии проведению клиентами сомнительных операций, рассмотреть возможность применения мер ответственности, предусмотренных новой редакцией ст. 74 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», в раз мере выше минимально установленных пределов, на период до внесения соответствующих изменений в действующее законодательство.

Вопрос 12. Совершенствование законодательства в аспекте ПОД/ФТ – Молдавская схема.

26 сентября 2018 года вступило в силу законодательство о системах антифрод-мониторинга и блокировке несанкционированных переводов денежных средств - так называемый анти-фрод - (Федеральный закон от 27.06.2018 № 167-ФЗ, внесший изменения в Федеральный закон «О национальной платежной системе»). В процессе его реализации кредитными организациями была выявлена необходимость дальнейшего совершенствования соответствующего регулирования.

Рабочая группа разработала конкретные предложения по совершенствованию регулирования в сфере противодействия мошенничеству при переводах денежных средств с целью внедрения эффективных механизмов снижения объемов такого мошенничества.

Некоторые из них:

1. Определение возможности кредитных организаций по установлению собственного перечня признаков несанкционированных переводов денежных средств. В том числе устанавливать различные модели для физических и юридических лиц. Это позволит кредитным организациям более гибко выстраивать систему противодействия мошенническим транзакциям. Текущее регулирование такого права не дает, что может при наличии специального законодательства в соответствующей сфере стать основанием для оспаривания действий кредитных организаций.

2. Для физических лиц не уточнен порядок действий банков при использовании платежных карт.

3. Не разработана возможность для банков получать предварительное согласие клиента на проведение платежа со счета юридического лица, если данное согласие получено через специальные защищенные каналы связи, например, внутренние системы авторизации без использования интерфейса ДБО (host-to-host).

Рабочая группа заинтересована в дальнейшем плодотворном сотрудничестве с Банком России в целях создания эффективных механизмов снижения объемов мошенничества при переводах денежных средств, в защите интересов вкладчиков.

Статус 2019/2020 гг.:

РГ выражает свою озабоченность сохранением количества проводимых кредитными организациями сомнительных операций клиентов. Такая ситуация связана с отсутствием у банков достаточных правовых оснований к отказу в выполнении распоряжения клиента или приостановлению операции даже в случае наличия подозрений, что операция совершается в целях отмывания доходов или финансирования терроризма (далее ОД/ФТ).

Одним из видов, указанных выше сомнительных операций являются операции по исполнительным документам, в соответствии с которыми со счета клиента могут списываться и выводиться, в том числе за пределы Российской Федерации, денежные средства (так называемая «молдавская схема»). Правовые основания к отказу в проведении таких операций у кредитных организаций отсутствуют, а сами операции подчиняются Федеральному закону от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» (далее – Закон № 229-ФЗ).

ЦБ в своем письме от 11.12.2019 №011-12-4/9325 в ответ на обращение рабочей группы обозначил данный вопрос как многофакторный, требующий масштабных изменений законодательства.

10 марта 2020 г Рабочая Группа направила запрос в Государственную Думу РФ на имя председателя Комитета по финансовому рынку Аксакова А.Г., выразив свою озабоченность сохранением количества проводимых кредитными организациями сомнительных операций клиентов и отсутствием у банков достаточных правовых оснований к отказу в выполнении распоряжения клиента или приостановлению операции даже в случае наличия подозрений, что операция совершается в целях отмывания доходов или финансирования терроризма.

РГ считает, что доступный банкам инструментарий противодействия ОД/ФТ и вовлечения банков в проведение сомнительных операций продолжает сужаться. Банковское сообщество продолжительное время ожидает урегулирования данных вопросов. Банк России со своей стороны выражает понимание указанных проблем и сообщает о работе над их урегулированием на межведомственных площадках, в том числе с участием Минфина России, ФССП России, Росфинмониторинга и Верховного Суда. Устранение правовых пробелов требует внесения комплексных изменений в действующее законодательство, согласованных заинтересованными ведомствами и участниками рынка.

РГ обратилась в ГД с просьбой о содействии в активизации межведомственного взаимодействия с целью формирования согласованных правовых подходов и создания механизмов, способствующих снижению числа и объемов сомнительных операций.

Вопрос 13. Риски, связанные с осуществлением российскими кредитными и финансовыми организациями функций налогового агента, вопросы применения льготного налогообложения и определения фактического права на доход иностранной организации.

В настоящее время Налоговый кодекс РФ ограничивает возможности Банка-депозитария по запросу дополнительной информации у клиентов, когда есть сомнение о возможности применения налоговых льгот.

Рабочая группа считает целесообразным внести дополнения в Налоговый кодекс РФ в целях устранения неопределенности в отношении права налогового агента запрашивать дополнительную информацию у клиента о конечных бенефициарах доходов.

Предложенные изменения расширяют возможности депозитария по получению дополнительной информации. Клиенты не смогут отказать Банку-депозитарию в предоставлении информации на основании того, что Налоговый кодекс РФ не предусматривает такой возможности.

Дополнительная информация позволит более точно сделать вывод о возможности применения налоговых льгот, предусмотренных договорами об избежании двойного налогообложения.

Налоговое законодательство накладывает обязательства на российские организации, перечисляющие доходы в пользу иностранных организаций, подтверждать наличие у таких иностранных организаций «фактического права на доход» (ФПД). В случае отсутствия у получателя дохода ФПД к доходам не применяются налоговые льготы, предусмотренные международными соглашениями об избежании двойного налогообложения. Между тем, законодательство (ст.7 НК РФ) не устанавливает закрытый перечень критериев, которые должны быть выполнены иностранной организацией, чтобы признать ее организацией, имеющей ФПД, что приводит к возникновению у российских организаций – налоговых агентов налоговых рисков. В частности, если налоговый агент примет некорректное решение в отношении наличия у иностранной организации ФПД, налоговые органы потребуют от налогового агента уплатить в бюджет РФ за свой счет суммы налога, не удержанного налоговым агентом.

Необходимо дополнить п.2 ст.7 НК РФ исчерпывающим перечнем критериев, которым должно соответствовать лицо, которое может быть признано лицом, имеющим фактическое право на доход. Также включить в п.2 ст.7 НК РФ фразу, что налоговые агенты определяют наличие у контрагента фактического права на доход на основании порядка, разработанного Минфином России.

Устранение неопределенности снизит вероятность споров с налоговыми органами в связи с исполнением функции налогового агента.

Рабочая группа направила письменное обращение в Минфин 8 августа 2019 г. и проект изменений в НК РФ, направленный на совершенствование механизма определения налоговым агентом фактического права на доход иностранной организации. Ответ от Минфина от 27.08.2019 №03-08-05/65594 о том, что рекомендации РГ находятся на рассмотрении налогового департамента

Для снижения рисков налогового агента группой были предложены следующие варианты поправок в НК РФ:

1. Предлагаем сократить максимальный срок возможного проведения налоговым органом контрольных мероприятий в отношении сумм, выплаченных иностранным организациям, с 3 лет до 6 мес., в течение которых налоговый агент сможет получить гарантийное обеспечение от клиента – иностранной организации на сумму потенциального налогового риска в отношении таких выплат. Гарантийное обеспечение может быть предоставлено, в т.ч. в виде гарантийного депозита, гарантии на срок проведения контрольных мероприятий.

Как обсуждалось на встрече, к сожалению, у налоговых органов на данный момент не хватает ресурсов, чтобы в таком объеме проводить соответствующие мероприятия в такие сроки. Они напрямую говорят про это.

Или

2. Предлагаем ограничить право депозитариев/кредитных организаций при исполнении ими функции налогового агента применением только стандартных ставок налога на доходы, подлежащие обложению налогом у источника выплаты. В случае если бенефициарный владелец дохода (в т.ч. прямой клиент депозитария или клиент иностранного номинального держателя) претендует на пониженную (льготную) ставку налога, решение об ее применении, по нашему мнению, должно приниматься уполномоченным налоговым органом в рамках определенной и четкой по срокам и составу документов процедуры возврата налога. При этом налоговый агент может выступать посредником между налоговым органом и иностранной организацией и содействовать сбору и предоставлению необходимых для проверки документов.

Одновременно хотим отметить, что если процент возврата будет такой же низкий как сейчас, это снизит общую инвестиционную привлекательность России, что в текущих условиях нельзя допускать и т.д.

Или

3. 3 вариант, предусматривающий, что все-таки будут выпущены разъяснения / утверждена стандартная форма сертификации права на применение пониженных ставок по соглашениям об избежании двойного налогообложения, при выполнении которых налоговый агент будет освобождаться от ответственности. Данный вариант в совокупности с предложением о каких-то гарантийных механизмах или введении порядка сбора налога с иностранца (если, например, окажется, что иностранец дал неверные заверения) может быть наиболее реализуемым и приемлемым для всех сторон.

Также 3 августа 2020 г рабочая группа направила предложения по решению вопроса в Минфин и ФНС России и обратилась с просьбой о проведении рабочей встречи по обсуждению предложений рабочей группы. Запланирована встреча с ответственными отделами ФНС и представителями рабочей группы КСИИ и ассоциации НФА на 15 сентября 2020 года.

По мнению КСИИ, дополнительные меры в области налогового администрирования могут одновременно проводиться во всех следующих направлениях:

- уточнение порядка применения концепции лица, имеющего фактическое право на доход, для целей российского налогообложения, унификация перечня критериев, свидетельствующих о наличии или отсутствии фактического права на доход, разработка единого шаблона подтверждения и установление единого перечня подтверждающих документов;

- внедрение в НК РФ механизма сбора налогов с доходов от источников в России и наложения налоговых санкций непосредственно на иностранных инвесторов, если после удержания налога депозитарием как налоговым агентом на основании подтверждений от иностранного инвестора налоговыми органами будет оспорено применение пониженных ставок налогообложения в отношении соответствующих доходов;

- освобождение российских депозитариев от налоговой ответственности за исполнение ими обязательств налоговых агентов при выплате доходов по ценным бумагам российских эмитентов, учитываемым депозитариями на счетах депо владельцев.

Внесение предлагаемых изменений позволит:

- повысить прозрачность и ясность применимых правил налогообложения и, соответственно, положительным образом повлиять на привлекательность инвестиций в российскую экономику для иностранных инвесторов, при сохранении возможности обеспечить собираемость налогов с соответствующих доходов в российский бюджет;

- устранить риски прекращения деятельности российских депозитариев в случае взыскания с них существенных сумм налогов с доходов, перечисляемых ими в пользу иностранных инвесторов, при сохранении возможности обеспечить собираемость налогов с соответствующих доходов в российский бюджет;

- сократить трудозатраты налоговых органов в связи с проведением проверок добросовестных налогоплательщиков;

- исключить ситуации, когда административные затраты депозитариев на сбор и анализ документального подтверждения прав иностранных инвесторов на применение пониженных налоговых ставок по соответствующим соглашениям превышают размер дохода в виде депозитарного вознаграждения и т.д.

Данную тему предложено вынести от рабочей группы на обсуждение на Исполнительном Комитете КСИИ в сентябре 2020 г.

Вопрос 14. Иностранная платежная система, поставщик платежного приложения - изменения в законе «О Национальной платежной системе» (вопрос решен).

Рабочая группа подготовила и направила через НПС следующие замечания к законопроекту № 603192-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «О национальной платежной системе» (далее – Законопроект).

Пункт а части 3 статьи 1 Законопроекта предусматривает включение в статью 8 Федерального закона от 27.06.2011 № 161-ФЗ «О национальной платежной системе» (далее – Закон) части 1.1., устанавливающей возможность приема к исполнению распоряжений с кодированием реквизитов перевода.

Согласно части 1 статьи 8 Закона распоряжение клиента должно содержать информацию, позволяющую осуществить перевод денежных средств в рамках применяемых форм безналичных расчетов (далее - реквизиты перевода). Учитывая данное положение, в части предлагаемого изменения остается не ясным могут ли быть представлены в виде кода отдельные реквизиты перевода или же отдельное распоряжение клиента на перевод денежных средств.

Одновременно в случае включения в статью 8 Закона части 1.1., предусматривающей прием к исполнению распоряжений с кодированием реквизитов перевода, потребуется внесение изменений в соответствующей части в Положение о правилах осуществления перевода денежных средств, утвержденное Банком России 19.06.2012 № 383-П, а также в Правила указания информации в реквизитах распоряжений о переводе денежных средств в уплату платежей в бюджетную систему Российской Федерации, утвержденные приказом Минфина России от 12.11.2013 № 107н.

Кроме того, принимая во внимание, что в настоящее время в банках отсутствуют технологии по обработке вышеуказанных распоряжений, дата вступления в силу данной нормы должна быть не ранее, чем через 9 месяцев после официального опубликования закона.

(А) Категория «Платежное приложение» в проекте изменений не раскрыта, что влечет невозможность разграничить ее с категорией «Электронное средство платежа», под которым понимаются системы дистанционного банковского обслуживания.

В результате налагаемые в отношении использования платежных приложений ограничения (запрет доступа к аналогам собственноручной подписи, кодам, паролям и иным сведениям, используемым для удостоверения права клиента распоряжаться денежными средствами) при соответствующем толковании могут быть распространены на электронные средства платежа, что в свою очередь сделает невозможным их применение, которое невозможно без указанного выше доступа.

Таким образом, представляется необходимым уточнить цели нового регулирования (например, распространить его только на какие-то технические решения, приобретаемые у сторонних поставщиков) и соответствующим образом отредактировать текст проекта, чтобы не допустить ситуации невозможности дальнейшего использования систем дистанционного банковского обслуживания (электронных средств платежа).

(Б) На текущий момент резидентам РФ разрешено открытие и использование банковских счетов, открытых за пределами РФ. Предлагаемые поправки устанавливают общий запрет для резидентов в отношении использования платежных услуг, оказываемых иностранными организациями, в том числе кредитными организациями, в которых разрешено открывать счета. Использование систем дистанционного банковского обслуживания (электронных средств платежа) нерезидентами также по сути становится невозможным, так как предполагает необходимость в каждом случае прибегать к услугам посредника – российского оператора, со стороны которого требуется соблюдение ряда весьма обременительных условий.

Одновременно сам иностранный банк, ведущий счета российских клиентов, может быть квалифицирован в качестве иностранной платежной системы, и, как следствие, для того, чтобы иметь возможность оказывать услуги российским клиентам, должен выполнить ряд действий, в том числе составить на русском языке правила платежной системы.

Полагаем, что целью нового регулирования является недопущение продажи и иного распространения банковских услуг с использованием систем дистанционного банковского обслуживания на территории России, а не установление абсолютного запрета на какой-либо доступ резидентов РФ к иностранным банковским услугам. В этой связи считаем целесообразным установить более четкие границы вводимых ограничений и сфокусировать их на публичном распространении банковских услуг на территории РФ.

Рабочая группа направила в ЦБ РФ в департамент национальной платежной системы запрос 27 февраля 2020 г. с просьбой предоставить разъяснения со стороны ЦБ по следующим вопросам: а) Категория «Платежное приложение» - что в ситуации, когда поставщик платежного приложения и оператор по переводу денежных средств (например, банковская организация) совпадают в одном лице, данная категория («Платежное приложение»), а также нормы закона, связанные с ней (в частности, положения статьи 8 ФЗ «О национальной платежной системе» – запрет на предоставление сведений, информационные обязательства и т.д.), не подлежат применению; б) Требования к деятельности иностранного поставщика платежных услуг (статья 9.1 ФЗ «О национальной платежной системе»); в) Требования к функционированию иностранных платежных систем (статья 19.2 ФЗ «О национальной платежной системе»).

В апреле 2020 года Банк России направил комментарии и разъяснения в соответствии с запросом рабочей группы КСИИ, которые будут использоваться банковским сообществом как официальная позиция БР.

Вопрос 15. Критическая информационная инфраструктура.

Участники рабочей группы КСИИ выражают обеспокоенность Проектом указа Президента РФ «о мерах по обеспечению информационной безопасности в экономической сфере при использовании программного обеспечения и оборудования на объектах критической информационной инфраструктуры (КИИ)» и Проекта постановления Правительства РФ «об утверждении требований к программному обеспечению и оборудованию, используемому на объектах критической информационной инфраструктуры и порядка перехода на преимущественное использование российского программного обеспечения и оборудования».

Несмотря на направленность Проектов на повышение информационной безопасности КИИ, реализация их в текущей редакции создает риски масштабных перебоев функционирования объектов КИИ, так как на практике требования Проектов по объективным причинам сложно выполнимы (а в отдельных случаях практически невыполнимы) в части предлагаемых сроков и возможности замещения многих видов иностранного программного обеспечения (ПО) и ИТ-оборудования. По приблизительным оценкам, кредитные организации должны будут разово потратить более 700 млрд руб. на процедуру замещения (с учетом сжатых сроков сумма может еще больше возрасти). Средние сроки замещения с учетом непрерывности деятельности и постоянной транзакционной нагрузкой кредитных организаций составят не менее 3 лет при наличии готовых образцов и 5-7 лет с учетом процессов поиска, выбора, тестирования, доработки, бюджетирования, открытия проекта, заключения договора и прочих необходимых мероприятий.

Помимо этого, механизмы, заложенные в Проектах, негативным образом скажутся на развитии конкуренции на российском рынке ПО и оборудования, а также на стимулах для совершенствования продукции и создания новых образцов. Новые правила приведут к монопольному положению некоторых

компаний, стагнации и отставанию отечественного производства ПО и ИТ-оборудования и, как следствие, вынужденной закупке субъектами КИИ некачественных продуктов по завышенным ценам.

В этой связи рабочая группа приняла активное участие в подготовке письменного обращения в рамках Ассоциации банков России на имя Банка России с целью поддержать внесение в них следующих поправок:

- перенести сроки вступления в силу требований Проектов на 4 года (на 01.01.2025 и 01.01.2026 соответственно);

- уточнить область применения Проектов, распространив их положения исключительно на значимые объекты КИИ, относящиеся к первой категории значимости;

- допустить применение ПО собственной разработки кредитных организаций, не включенное в соответствующий реестр;

- разработать меры государственной поддержки российских производителей ПО и оборудования, которые позволили бы им в необходимые сроки удовлетворить спрос на продукцию, а также активно внедрять инновации в производство.

- разработать и утвердить порядок рассмотрения и принятия решений уполномоченным государственным органом заявления кредитной организации о праве использования ПО собственной разработки, легализации ПО и оборудования иностранной разработки, для которых отсутствует российский аналог.

Текущий статус: по результатам письма в ответ на обращение Ассоциации банков России, Банк России сообщил, что планирует направить в правительство РФ предложение по переносу сроков перехода на преимущественное использование российского ПО и оборудования на объектах критической информационной инфраструктуры до 2025 года. Данный вопрос остается актуальным и рабочая группа планирует проведение консультаций с финансовыми ассоциациями для выработки общей позиции.

7. Природные ресурсы и экология

Экологические и другие вопросы.

Вопрос 1. «Распараллеливание» процессов регистрации/внесения изменений в ГРОРО и получения лицензии на размещение 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 и установления лимитов на размещение отходов (в составе КЭР или ДВОС). 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 *(согласно закону 99-ФЗ переоформление лицензии 33 рабочих дня) от 4 до 6 месяцев. В течение этого срока построенный объект ОРО не может эксплуатироваться.

Рекомендации:

Внести изменения в законодательство по обращению с отходами и закон «О лицензировании» и в 174 ФЗ о государственной экологической экспертизе.

Необходимо изменение порядка и сокращение сроков ввода в эксплуатацию вновь построенных объектов размещения отходов (ОРО):

- регистрации объектов размещения отходов в реестре ГРОРО с целью ускорения начала эксплуатации построенного объекта размещения отходов.
- получения лицензии / внесения нового объекта размещения отходов в действующую лицензию на обращение с отходами с целью сокращения срока до начала эксплуатации вновь построенного объекта размещения отходов.
- законодательно закрепить возможность в разделе проектирования ОРО прописывать группы отходов, а не перечень отходов - это упростит задачу при дальнейшей работе с получением лицензии.

Вопрос 2. Сброс сточных вод на рельеф местности/водосборную площадь.

В настоящее время в ФЗ-7 нет прямого запрета на сброс сточных вод на водосборную площадь, отменена в ст. 16_1 только плата за данный вид воздействия. В результате природоохранные органы трактуют, что данный вид сброса запрещен. Такая трактовка законодательства поставила в тупик многие предприятия, имеющие в настоящее время очистные сооружения со сбросом на рельеф местности, а это по госстатистике более 40%. В результате компании, которые расположены далеко от водного объекта вынуждены тратить большие деньги на реконструкцию существующих систем водоотведения, прокладывать коллектора на достаточно большие расстояния. При этом наносится большой вред окружающей среде, чем сброс на рельеф.

Водный Кодекс (ВК) РФ (ст.1 п.19) к сточным водам отнесены, в том числе, и дождевые, талые и инфильтрационные воды, сток которых осуществляется со всей водосборной площади предприятий. В результате вступления в силу с 01.01.2016 г. ст.16.1 ФЗ-7 незагрязненные ливневые воды с непромышленных площадок предприятий (там, где отсутствуют потенциальные источники загрязнения, такие как, жилые модули, офисы, склады) необходимо собрать, очистить и отвести в водный объект. Компании построили буровые площадки в соответствии с согласованной и утвержденной проектной документацией и вынуждены тратить значительные финансовые средства на реконструкцию/строительство систем водоотведения и очистки, прокладывать канализационные трубы до водного объекта в ходе которых оказывать дополнительное воздействие на окружающую среду. В ливневых водах с непромышленных площадок возможно загрязнение только взвешенными веществами, которые фильтруются (очищаются) через почву. Такие фильтрационные методы очистки при отведении незагрязненного стока на рельеф местности/водосборную площадь широко применяются в странах Евросоюза.

Рекомендации:

- Внести изменения в Водный кодекс (ст.1 п.19). Предлагается внести изменение в определение термина «Сточные воды», а именно внести изменения в формулировку: слова «сток которых осуществляется с водосборной площади» на «сток которых осуществляется с загрязненных

производственных участков». Это позволит законодательно закрепить отведение условно чистых, ливневых, талых, инфильтрационных вод с неопасных/непроизводственных территорий на рельеф/водосборную площадь, исключив такие стоки из определения сточных вод.

- Разработать порядок нормирования негативного воздействия на окружающую среду (далее НВОС) при сбросе на рельеф.
- Разработать порядок исчисления платы за НВОС при сбросе на рельеф.

Вопрос 3. Лицензирование деятельности по обращению с отходами для нескольких юр. лиц на одном объекте размещения отходов.

В соответствии с Федеральным законом от 24.06.1998 N 89-ФЗ (ред. от 29.07.2018) "Об отходах производства и потребления" (п.2 ст. 9), индивидуальный предприниматель или юридическое лицо не вправе осуществлять деятельность по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I - IV классов опасности на конкретном объекте обезвреживания отходов и (или) объекте размещения отходов I - IV классов опасности, если на этом объекте уже осуществляется деятельность по обезвреживанию и (или) размещению отходов I - IV классов опасности другим индивидуальным предпринимателем или другим юридическим лицом, имеющими лицензию на указанную деятельность. Разночтения данного требования приводят к тому, что смешиваются понятия «производственного объекта», как места осуществления лицензируемого вида деятельности по обращению с отходами, и понятия «объект размещения отходов» и «объект обезвреживания отходов». Так как часть 2 статьи 9 № 89-ФЗ запрещает всем юридическим лицам осуществлять любые виды деятельности с отходами на объекте в случае, если какое-либо юр.лицо (оператор полигона) уже осуществляет на нем всего один вид деятельности по обращению с отходами (например, размещение отходов), то предоставить услуги по обезвреживанию отходов на законных основаниях уже невозможно. Таким образом, данная норма закона накладывает необоснованные ограничения на развитие отходо-перерабатывающей промышленности, и не имеет экологического эффекта.

Рекомендации:

- Изложить пункт 2 ст. 9 Федерального закона от 24.06.1998 N 89-ФЗ (ред. от 29.07.2018) «Об отходах производства и потребления» в следующей редакции:

«Индивидуальный предприниматель или юридическое лицо не вправе осуществлять деятельность по размещению отходов I - IV классов опасности на конкретном объекте размещения отходов I - IV классов опасности, если на этом объекте уже осуществляется деятельность по размещению отходов I - IV классов опасности другим индивидуальным предпринимателем или другим юридическим лицом, имеющими лицензию на указанную деятельность».

- дополнить статью 9 Федерального закона от 24.06.1998 № 89 «Об отходах производства и потребления» пунктом 3 в следующей редакции:

«3. Лицо, имеющее лицензию на обезвреживание и (или) размещение отходов I - IV классов опасности, вправе нанимать подрядчиков для исполнения отдельных элементов деятельности, связанной с размещением и (или) обезвреживанием отходов, а также со сбором, транспортированием, обработкой, утилизацией отходов при условии строгого выполнения лицензионных требований и осуществлении надлежащего контроля за деятельностью подрядчиков. Ответственность за деятельность подрядчиков на объекте обезвреживания отходов и (или) объекте размещения отходов несет лицо, получившее лицензию на осуществления деятельности на этом объекте».

Вопрос 4. Право отказа от заключения договора с региональным оператором по обращению с отходами.

П.6 ст 24.7 Федерального закона от 24.06.1998 N 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» не предусматривает возможности отказа от заключения договора с региональным оператором в случае наличия у юридического лица установок или объектов, предназначенных для обезвреживания твердых коммунальных отходов (ТКО).

На практике это приводит к тому, что удаленные объекты, оборудованные данными установками, соответствующими установленным требованиям и оперируемые лицензионными подрядчиками, не имеют правовых оснований для их использования.

Кроме того, согласно тому же пункту ФЗ N 89-ФЗ от 24.06.1998, юридические лица, в результате деятельности которых образуются ТКО, вправе отказаться от заключения договора с региональным оператором в случае наличия в их собственности или на ином законном основании объекта размещения отходов, расположенного в границах земельного участка, на территории которого образуются такие твердые коммунальные отходы, или на смежном земельном участке.

Однако, когда юридическое лицо, в процессе деятельности которого образуются ТКО, владеет объектом размещения отходов, расположенным на удалении от земельного участка, в границах которого ТКО образуются, рассматриваемое правило не действует. В результате: юридическое лицо либо не имеет возможности размещать свои отходы на собственном полигоне, либо несет необоснованные затраты оплачивая, в том числе, не предоставляемый по факту сервис по размещению отходов на муниципальных полигонах (включенный в единую ставку регионального оператора).

Рекомендации:

- Дополнить п.6 ст 24.7 Федерального закона от 24.06.1998 N 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» следующей формулировкой: «Юридические лица, в результате деятельности которых образуются твердые коммунальные отходы, вправе отказаться от заключения договора с региональным оператором в случае наличия в их собственности или на ином законном основании объекта размещения отходов, внесенного в государственный реестр объектов размещения отходов, или установки по обезвреживанию отходов, соответствующей установленным требованиям».
- Исключить из п.6 ст 24.7 Федерального закона от 24.06.1998 N 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» дополнение, касающееся необходимости расположения объекта ОРО на смежном земельном участке, как накладывающее необоснованные и избыточные ограничения на собственников объектов размещения отходов.

Вопрос 5. Внесение изменений в работу института расширенной ответственности производителей и импортёров (РОП).

В соответствии с Пр-113, п.1 «ж» перечня поручений по реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 15 января 2020 года, Министерство природных ресурсов и экологии разрабатывает проект Концепции совершенствования института расширенной ответственности производителей и импортёров (далее – Концепция, РОП).

В соответствии с решением рабочей группы по подготовке концепции под руководством Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации В.В. Абрамченко в работе над документом также принимают участие представители Министерства экономического развития, Министерства промышленности и торговли, Министерства природных ресурсов и экологии, Росприроднадзора и других ведомств в рамках подгрупп.

Рабочая группа КСИИ согласна с тем, что система РОП требует совершенствования в связи с недостатком информации о субъектах регулирования и об объёмах, выпускаемых ими на рынок товаров и упаковки у регулирующего и надзирающего органов, а также в связи с существующей практикой уклонения от уплаты экологического сбора.

Но также необходимо обратить внимание на позитивный опыт реализации РОП в России членами КСИИ и сохранить полученные достижения в будущем. В связи с вышеизложенным, вызывают опасения следующие предложения по реформированию РОП:

- введение 100% норматива утилизации с оплатой экосбора за произведенные и импортированные товары и упаковку, что повлечет за собой фактическую отмену самостоятельной реализации РОП, в том числе, через специализированные ассоциации;
- перенос ответственности по обеспечению утилизации отходов от использования товаров и упаковки или уплате экосбора с производителей и импортёров товаров в упаковке на производителей самой упаковки с целью усиления администрирования РОП.

Рекомендации:

Вышеуказанные предложения не решают существующую проблему слабого администрирования, но при этом нивелируют опцию по самостоятельной реализации РОП в том числе через специализированные ассоциации, вводит квази-налог за 100% произведенных и импортированных товаров и упаковки, не

учитывая наилучший опыт по реализации РОП как международный, так и российский. Рабочая группа КСИИ по природным ресурсам и экологии обращает внимание на необходимость обеспечения прозрачности разработки проекта Концепции и привлечения представителей компаний-членов КСИИ для обеспечения учёта их позиции в соответствии с ранее принятыми в 2019 году решениями Исполнительного комитета и Пленарного заседания КСИИ.

Кардинальное изменение правил работы РОП, приводящее к возникновению квазианалогов, является неуместным в нынешней ситуации, когда компании-члены КСИИ поставлены в очень тяжелые условия в связи с пандемией коронавируса, резкими скачками курсов валют и другими обстоятельствами. Кроме этого, важно понимать, что потребуется еще долгое время для восстановления экономики, наверстывания компаниями своих финансовых потерь. В связи с этим считаем необходимым доработать Концепцию с учетом мнения бизнес-сообщества.

Для компаний-членов КСИИ важным является сохранение благоприятных условий ведения бизнеса в России, в частности возможности самостоятельного исполнения РОП и продолжения работы созданных в этих целях производителями FMCG некоммерческих организаций при условии прогнозируемого плавного роста нормативов утилизации, позволяющего планомерно наращивать инвестиции в инфраструктуру по сбору и утилизации отходов в рамках самостоятельного исполнения РОП.

При дальнейшей разработке проекта Концепции требуется выработка согласованной позиции с учетом мнения компаний-членов КСИИ⁵.

Вопрос 6. Внесение изменений в порядок нормирования сточных вод.

Действующая редакция Методики разработки нормативов допустимых сбросов веществ и микроорганизмов в водные объекты для водопользователей, утвержденная приказом Министерства природных ресурсов Российской Федерации от 17 декабря 2007 г. № 333 предусматривает очистку сточных вод до более высокого качества, чем качество воды, забираемой из водоёма. Данные избыточные требования существенно повышают капитальные и эксплуатационные затраты на очистку сточных вод. Например, минимальные затраты на строительство очистных сооружений, которые позволяли бы очищать забираемую воду от меди, на один объект составляют более 500 млн. руб., а расходы на эксплуатацию в среднем составят 30 млн. руб. ежегодно. При этом данные затраты нельзя считать эффективными с точки зрения улучшения состояния окружающей среды, ведь после их осуществления отдельно взятым предприятием качество воды в водоеме радикально не улучшится, так как оно зависит от множества факторов, в том числе от деятельности других объектов и от уже сложившейся экологической обстановки.

Рекомендации:

- Предусмотреть нормирование по фоновой концентрации загрязняющего вещества в водном объекте, если в забираемой воде фоновая концентрация выше чем предельно допустимые концентрации. Т.е. в тех случаях, когда из-за природных или антропогенных факторов, не поддающихся регулированию исходная вода, забираемая предприятием, не соответствует требованиям качества, разрешить предприятию разрабатывать нормативы допустимых сбросов на уровне значения показателя фоновой концентрации загрязняющего вещества в конкретном водном объекте. В этом случае предприятие не будет наносить вред окружающей среде, но при этом будет избавлено от дополнительной нагрузки, которая возникает при необходимости очистки воды до лучшего качества чем вода в водоёме.
- Внести соответствующие изменения в постановление Правительства РФ от 23.07.2007 № 469 и приказ Министерства природных ресурсов Российской Федерации от 17 декабря 2007 г. № 333.

5 Рекомендации/особая позиция компании Unilever PLC:

1. Введение дифференцированных ставок экологического сбора внутри групп упаковки товаров в зависимости от сложности/простоты переработки.
2. Перенос ответственности по обеспечению утилизации отходов от использования товаров и упаковки или уплате экосбора с производителей и импортеров товаров в упаковке на производителей упаковки.
3. Включение в орбиту РОП организаций ритейла, в том числе осуществляющих доставку потребительской продукции в системе электронной коммерции.

Вопрос 7. Включение цементных заводов как объектов энергетической утилизации в территориальные схемы обращения с отходами.

Цементная промышленность предлагает уникальную технологию по утилизации отходов при производстве клинкера, которая представляет собой регенерацию энергии - замену части природного топлива (газа, угля) на альтернативное топливо (широкий спектр отходов, в том числе остатки сортировки ТКО). Наличие окислительной атмосферы и высоких температур в зоне сгорания в цементных печах обеспечивает безопасные условия уничтожения отходов. Отличительной особенностью процесса является отсутствие вторичных отходов – зольного остатка, который вступая в химическую реакцию с сырьевой смесью для производства цемента, образует полупродукт - клинкер. Использование отходов в качестве альтернативного топлива и сырьевых материалов на предприятиях цементной индустрии позволяет снизить негативное влияние на окружающую среду, включая сокращение выбросов CO₂ и минимизацию использования природных ресурсов.

Технология утилизации отходов в цементных печах входит в перечень НДТ в России и ЕС. На сегодняшний день в соответствии с иерархией управления отходами вышеуказанная технология является наилучшей доступной альтернативой как захоронению отходов на мусорных полигонах, так и сжиганию их на мусоросжигательных заводах. Цементная индустрия готова в кратчайшие сроки приступить к использованию альтернативного топлива. Важными факторами для этого являются включение цементных заводов в территориальные схемы обращения с отходами и деятельности по утилизации остатков сортировки ТКО в регулируемый вид деятельности.

ФЗ от 27.12.2019 № 450-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в Федеральный закон от 24 июня 1998 года № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» были внесены изменения, в результате которых:

- Определение утилизация было дополнено: «использование твердых коммунальных отходов в качестве возобновляемого источника энергии (вторичных энергетических ресурсов) после извлечения из них полезных компонентов на объектах обработки, соответствующих требованиям, предусмотренным пунктом 3 статьи 10 настоящего Федерального закона (энергетическая утилизации)»
- «энергетическая утилизация» была добавлена к регулируемым видам деятельности
- «тариф на энергетическую утилизацию» был добавлен к видам регулируемых тарифов

Данные положения, исходя из формулировок, должны распространяться на деятельность по утилизации остатков после сортировки ТКО на цементных заводах. В тоже время, есть необходимость в уточнении этой ситуации.

Рекомендации:

1. Минприроды и ППК РЭО проработать вопрос включения российских цементных заводов как объектов энергетической утилизации в территориальные схемы обращения с отходами, а также включения в федеральные и региональные программы, направленные на реализацию федерального проекта «Комплексная система обращения с ТКО» мероприятий, стимулирующих реализацию на цементных заводах инвестиционных проектов по созданию мощностей по утилизации отходов.

2. Внести в соответствующие подзаконные акты положения, регламентирующие деятельность «энергетической утилизации» остатков после сортировки ТКО на цементных заводах.

Вопрос 8. Корректировка.

Корректировка Правил холодного водоснабжения и водоотведения, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 29 июля 2013 г. №644 «Об утверждении Правил холодного водоснабжения и водоотведения и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».

Участились случаи судебных споров относительно взыскания организациями ВКХ со своих абонентов платы за негативное воздействие на работу ЦСВ. Споры связаны с несовершенством формулировок перечня веществ, запрещенных к сбросу в ЦСВ, содержащегося в приложении № 4 к Правилам. Суммы платы за негативное воздействие на ЦСВ могут достигать нескольких десятков миллионов рублей для одного абонента. Неопределенность формулировок приложения № 4 к Правилам частично была устранена Постановлением Правительства от 22.05.2020 № 728, однако риск необоснованного

взыскания с абонентов платы за негативное воздействие на работу ЦСВ ввиду несовершенства законодательства сохраняется.

В целях совершенствования правового регулирования по вопросу признания веществ запрещенными к сбросу в ЦСВ и предотвращения неоправданно высокой финансовой нагрузки на абонентов ЦСВ предлагаем уточнить норму пункта 4 приложения № 4 к Правилам, устранив тем самым возможность его чрезмерно широкого толкования.

Рекомендации:

В приложении № 4 Правил холодного водоснабжения и водоотведения, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 29 июля 2013 г. №644 «Об утверждении Правил холодного водоснабжения и водоотведения и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации»:

1. В пункте 4 слова «вещества, сброс которых в водные объекты запрещен (за исключением веществ по перечню, приведенному в приложении № 5)» заменить словами «загрязняющие вещества, включенные в перечень, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 июля 2015 г. № 1316-р, сброс которых в водные объекты запрещен (за исключением веществ по перечням, приведенным в приложениях №4(1) и №5 к указанным в настоящем пункте Правилам)»

2. Дополнить примечанием в следующей редакции:

«Примечание.

В случае если в отношении веществ, указанных в пунктах 1, 3, 4 настоящего перечня (за исключением веществ по перечню согласно приложению № 4(1)), установлены нормативы содержания их в питьевой воде централизованных систем водоснабжения, сброс соответствующих веществ в централизованные системы водоотведения является запрещенным только при условии превышения указанных нормативов».

Вопрос 9. Категорирование объектов НВОС.

В соответствии со ст. 4.2 Федерального закона от 10.01.2002 № 7 «Об охране окружающей среды», объекты, оказывающие негативное воздействие на окружающую среду (НВОС), должны подразделяться на 4 категории в зависимости от уровня такого воздействия (значительное, умеренное, незначительное, минимальное). При этом, (в соответствии с той же статьей), установление критериев, на основании которых должно осуществляться отнесение объектов к соответствующей категории, должно осуществляться на основании:

- уровня воздействия на окружающую среду видов хозяйственной и (или) иной деятельности;

- уровня токсичности, канцерогенных и мутагенных свойств загрязняющих веществ, содержащихся в выбросах, сбросах загрязняющих веществ, а также классов опасности отходов производства и потребления.

Однако, в настоящее время, Критерии отнесения объектов, оказывающих НВОС, к объектам I, II, III и IV категорий, утвержденные постановлением Правительства РФ от 28.09.2015 № 1029, относят объекты к 1, 2, 3 и 4 категориям практически исключительно на основании видов экономической деятельности, которые на них осуществляются, без учета фактически оказываемого ими негативного воздействия.

Поэтому критерии отнесения объектов НВОС к объектам I, II, III или IV категории в соответствии с требованиями ПП №1029 от 28.09.2015 должны основываться на фактическом объеме воздействия на ОС классов веществ в составе эмиссий, поступающих в ОС, и других объективных параметрах, поскольку принятый принцип категорирования на основе видов деятельности по классификации ОКВЭД не стимулирует природопользователя к применению НДТ и снижению общего уровня воздействия на окружающую среду, так как это не позволит ему изменить категорию объекта НВОС в сторону его снижения.

Рекомендации:

Необходимо пересмотреть Критерии отнесения объектов, оказывающих НВОС, к объектам I, II, III и IV категорий с целью учета степени негативного воздействия на окружающую среду конкретного объекта независимо от вида экономической деятельности, который на нем осуществляется и внести соответствующие изменения в ПП №1029 от 28.09.2015.

Вопрос 10. Исключение планов ликвидации разливов нефти из числа объектов Государственной Экологической Экспертизы.

Требование прохождения государственной экологической экспертизы (ГЭЭ) Планом ЛРН как самостоятельным объектом экспертизы является избыточным и не приводящим к повышению экологической безопасности хозяйственной деятельности, поскольку:

1. План ЛРН является прежде всего оперативным документом, разрабатываемым в соответствии с требованиями законодательства в области реагирования на ЧС и, в соответствии с которым производятся мероприятия по локализации и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов.

2. В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 14.11.2014 № 1189 «Об организации предупреждения и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов на континентальном шельфе Российской Федерации, во внутренних морских водах, в территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации» работы по ЛРН относятся к видам аварийно-спасательных работ. Аварийно-спасательные работы направлены на защиту окружающей среды и снижение воздействия на нее в результате аварии, приведшей к разливу нефти или нефтепродуктов, и не могут рассматриваться как негативное воздействие на окружающую среду, оценка которого на допустимость проводится в процессе ГЭЭ.

3. 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.

4. В соответствии с ФЗ №174 «Об экологической экспертизе» документация, подлежащая ГЭЭ (План ЛРН), должна содержать материалы оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС), однако требования к содержанию Плана ЛРН, устанавливаемые Постановлением Правительства №1189, не предусматривают разработку этого раздела в составе Плана ЛРН. Разработка отдельного ОВОС для Планов ЛРН с единственной целью удовлетворить формальным требованиям федерального закона №174-ФЗ демонстрирует возникшее противоречие в действующих требованиях законодательства к Планам ЛРН, а также является дополнительной финансовой нагрузкой на бизнес, ухудшающей экономику проектов.

5. 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).

Экспертная комиссия в заключении ГЭЭ должна сделать вывод о допустимости или недопустимости воздействия на ОС от рассматриваемой деятельности. Поскольку сделать вывод о недопустимости воздействия от операций по локализации и ликвидации разливов нефти, которые сами по себе являются мерой по снижению и предотвращению такого воздействия, не представляется возможным, то сама экологическая экспертиза Плана ЛРН теряет смысл и становится тем более избыточным требованием, что в соответствии с изменениями, внесенными в Ст. 16.1 федерального закона №155-ФЗ недавно принятым 207-ФЗ от 13.07.2020, морские Планы окончательно утверждаются только после получения заключения о готовности к локализации и ликвидации по результатам проведения комплексных учений.

Вопрос 11. 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)».

Описание:

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.

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)»:

- ФЗ О внесении изменения в главу 53.1 Трудового кодекса Российской Федерации в части регулирования труда работников, направляемых временно работодателем по договору о предоставлении труда работников (персонала).
- ФЗ О внесении изменения в статью 18.1 Закона Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации» в связи с принятием Федерального закона «О внесении изменения в главу 53.1 Трудового кодекса Российской Федерации в части регулирования труда работников, направляемых временно работодателем по договору о предоставлении труда работников (персонала)».

Вопрос 12. Внесение изменений, определение критериев и устранение фактических ошибок в Приказе Минприроды №154 от 18.04.2018.

Приказ не отражает фактический объем загрязняющих веществ, которые поступают в окружающую среду по результатам производственной деятельности и содержит ряд предприятий выбросов всего 0,01% от общего объема негативного воздействия на окружающую среду в России.

Рекомендации:

Следует устранить уже выявленные ошибки, допущенные при формировании перечня и повлекшие необоснованное включение в него предприятий пищевой промышленности - исключить из перечня, утверждённого Приказом Минприроды России от 18.04.2018 г. № 154 пункт 258 (код объекта № 45-0177-001418-П).

Необходимо раскрыть алгоритм включения производственных площадок в перечень с целью проверки обоснованности включения того или иного предприятия в перечень и провести с экспертным сообществом обсуждения упомянутого алгоритма на предмет его оптимизации.

Вопрос 13. Устранение запретительных барьеров на использование вторичного пластикового сырья в упаковке пищевой продукции.

Следует устранить запретительные барьеры на использование вторичного пластикового сырья в упаковке, предназначенной для пищевой продукции. Согласно ГОСТ 32686-2014, запрещено использовать вторсырье при производстве преформ для пластиковых бутылок, что ограничивает развитие проектов по увеличению переработки пластиковых отходов и их вторичному использованию.

Рекомендации:

Внести поправки в ГОСТ /Техрегламент, позволяющие использовать вторичные пластиковые гранулы при производстве пищевой упаковки.

Вопросы по недропользованию

I. Доработка законодательства в целях улучшения инвестиционного климата в сфере недропользования (Законы Российской Федерации от 21.02.1992 г. №2395-1 «О недрах» и от 29.04.2008 г. №57-ФЗ «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства»).

Вопрос 1. Процедура раздела участков недр.

Проблема отсутствия возможности раздела участка недр (выделения из участка недр нового участка) и соответствующего переоформления одной лицензии в две (или несколько) новых лицензий без проведения конкурентных процедур возникла достаточно давно. С самого начала перехода к рыночным отношениям в сфере недропользования этот вопрос не раз возникал на практике. Нам представляется, что включение в закон о недрах норм, позволяющих осуществлять раздел участков недр, будет иметь только положительный эффект с точки зрения рациональности и эффективности пользования недрами, что приведет к увеличению доходов бюджета РФ. В процессе пользования недрами недропользователь нередко встречается со сложностями, связанными с техническими аспектами освоения части участка недр и их соотношения с обязательствами, вытекающими из лицензии на пользование предоставленным участком недр: необходимость использовать различные технологии извлечения полезных ископаемых, а также невозможность организации эксплуатации месторождений в едином лицензионном участке, обусловленная экономическими причинами, в частности привлечение различных инвесторов для разных частей участка недр, использование различных режимов налогообложения (выделение части участка недр подпадающей под льготное налогообложение), невозможность расчета общих показателей рентабельности для всего участка недр.

Рекомендации:

Концептуальное предложение

1. применение всех способов изменения границ участков недр в отношении участков недр федерального значения, отнесенных к таковым, исходя из критериев ст. 2.1 Закона «О недрах», содержащих углеводородное сырье, при условии включения/соблюдения следующих ограничений во избежание выборочной отработки запасов полезных ископаемых:

- необходимость сохранения статуса УНФЗ за всеми вновь образуемыми (изменяющимися) участками недр даже в том случае, если формально вновь образованные участки по количеству запасов не будут соответствовать критерию, установленному ч. 2 ст. 2.1 Закона РФ «О недрах»;

- предусмотреть в ст. 20 Закона «О недрах» запрет на отказ от права пользования недрами в отношении выделенного или разделенных участков;

- изменение границ участков недр осуществляется исключительно по заявке пользователя недр;

- решение о разделении (выделении) по участкам недр принимается Правительством России с участием компетентных федеральных органов исполнительной власти (с правом отказа Заявителю в таком разделении (выделении)).

2. необходимость закрепления всех способов изменения границ участков недр в отношении объектов УВС, отвечающих установленным требованиям (такие требования могут быть установлены на уровне подзаконного акта):

- имеются в наличии поставленные на государственный баланс запасы полезных ископаемых;

- по заключению государственной экспертизы запасов полезных ископаемых выделяемый геологический объект имеет самостоятельное промышленное значение;

- возможность выделения/разделения в качества самостоятельного геологического объекта обусловлена особенностями геологического строения;

- выделение/разделение самостоятельного объекта обеспечивает соблюдение установленных требований по рациональному использованию и охране недр, безопасному ведению горных работ.

Предложения по положениям законодательства:

1. Дополнить ст. 7 Закона о недрах следующими положениями:

«В целях обеспечения эффективного и безопасного проведения работ на участках недр, предоставленных в пользование для разведки и добычи полезных ископаемых или для геологического изучения, разведки и добычи полезных ископаемых, осуществляемых по совмещенной лицензии, по решению федерального органа управления государственным фондом недр или его территориального органа по заявке пользователя недр в границах предоставленного ему в соответствии с настоящим Законом участка недр допускается раздел указанного участка недр на несколько участков.

При разделе участка недр на несколько участков недр вновь образованные участки недр предоставляются в пользование пользователю разделенного участка недр, с соответствующим переоформлением лицензии на несколько лицензий».

2. Дополнить пункт 2 ст. 10.1 Закона о недрах следующим положением: «..., а также решение федерального органа управления государственным фондом недр или его территориального органа, принятое в целях раздела участка недр на несколько участков, при этом вновь образованные участки недр предоставляются в пользование пользователю разделенного участка недр с соответствующим переоформлением лицензии на несколько лицензий».

3. Положение об установлении и изменении границ участков недр, предоставляемых в пользование, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 03.05.2012 N 429, нужно будет дополнить, также нормами, регулирующими раздел участка недр, с соответствующим изменением названия Положения.

4. Дополнить п. 20 (основанием для начала процедуры оформления лицензии на пользование недрами) Приказа Минприроды России от 29.09.2009 N 315 следующим положением: «в случае раздела участка недр на несколько участков в соответствии Законом Российской Федерации "О недрах"».

5. Предусмотреть иные необходимые изменения, которые соответствуют вышеизложенному концептуальному подходу.

Вопрос 2. Сейсмосъемка на сопредельных участках недр.

Вопрос об установлении порядка согласования сейсмических исследований при проведении геологоразведочных работ на сопредельных участках распределенного фонда с другими недропользователями, если планируемые работы частично выходят за границы лицензионного участка.

Рекомендации:

1. Минприроды: проработать вопрос в рамках Межведомственной рабочей группы по установлению возможности выделения из участка недр, предоставленного в пользование, отдельных лицензий по месторождениям, если на участке открыто два или более месторождения, а также актуализации (корректировки) внутренних границ смежных лицензионных участков, в том числе объединение лицензионных участков, принадлежащих одному и тому же недропользователю.

2. ФГКУ «Росгеолэкспертиза» разработать Регламент получения недропользователями согласования на проведения сейсмосъемки и других исследований, связанных с выполнением геологоразведочных работ, с частичным охватом сопредельных участков недр, от смежных недропользователей, на чьи участки планируется заход судов для проведения сейсмосъемки, и от Федерального Агентства по Недропользованию, в случае если участки находятся в не распределенном фонде.

3. Дополнить Ст.7 Закона РФ «О недрах», новой частью 9 следующего содержания:

«В целях полноты геологического изучения недр работы по геологическому изучению недр могут включать проведение сейсмосъемки как на лицензионном 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 или находятся в не распределенном фонде, сейсмосъемка осуществляется по согласованию с ними или ФГКУ «Росгеолэкспертиза», соответственно. Порядок такого согласования, утверждается разработанным ФГКУ «Росгеолэкспертиза» Регламентом получения согласования на проведение такого рода работ.

Вопрос 3. 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, контролируемым государством с участием иностранных инвесторов, будет являться новым юридическим лицом, созданным специально для реализации проекта, и по определению, не может обладать необходимым опытом. Одним из вариантов решения этого вопроса является возможность учета опыта освоения участков недр континентального шельфа, который имеется у учредителей такого проектного совместного предприятия и/или у их дочерних компаний. Может учитываться как опыт освоения российского шельфа, так и опыт, приобретенный компаниями в различных регионах мира. Возможно также законодательное закрепление юридического статуса оператора как недропользователя. Для инвесторов важно, чтобы созданная участниками проекта «компания специального назначения» могла получить статус оператора и недропользователя одновременно (являться владельцем лицензии на месторождение).

Рекомендации:

Внести поправки в закон «О недрах», разрешающие засчитывать в пятилетний опыт освоения участков недр континентального шельфа РФ юридического лица – пользователя недр континентального шельфа РФ, опыт работы на российском и зарубежном шельфе компаний, являющихся учредителями этого юридического лица, или других организаций, являющихся дочерними по отношению к учредителям юридического лица - пользователя недр континентального шельфа РФ.

Внести в Закон «О недрах» поправки, уточняющие, что понимается под освоением участков недр континентального шельфа и какие виды пользования недрами или деятельности на шельфе РФ будут приниматься во внимание при подсчете необходимого опыта.

Внести в Закон «О недрах» поправки, определяющие понятие и юридический статус оператора как пользователя недр.

Вопрос 4. Геологическое изучение недр.

Возможность принятия решения о прекращении права пользования участком недр, на котором совершено открытие месторождения федерального значения, в отношении юридических лиц с иностранным участием или иностранных инвесторов (ст. 2.1 Закона «О недрах») значительно снижает стимулы для иностранных инвесторов осуществлять инвестиции в проведение геологоразведочных работ в России.

Компенсация расходов по поиску и оценке открытых месторождений представляется неработоспособным механизмом, т.к. уровень компенсации не покрывает расходов по другим проектам в случае неудачного поиска новых месторождений (в частности, сухих скважин). Нефтегазовые и горнодобывающие компании инвестируют в геологоразведку на нескольких участках недр, которые могут располагаться в различных регионах и даже в различных странах, и далеко не на всех участках находят промышленные запасы полезных ископаемых. Крупные компании имеют большие

инвестиционные программы, где задействовано значительное количество участков. Эти инвестиции рискованные с чисто геологической точки зрения, наличие же дополнительных рисков, связанных с возможностью прекращения права пользования участком недр, на котором совершено открытие, делает рискованность таких инвестиций просто запредельной. Более того, инвестиции в геологоразведку международных нефтегазовых и горнодобывающих компаний всегда мотивированы именно перспективой участия в разработке вновь открытых месторождений.

Если в тексте Федерального закона № 57-ФЗ от 29.04.2009 г. «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства» имеется определение понятия «иностраный инвестор», из текста Закона «О недрах» не ясно, что именно понимается под термином – пользователь недр, являющийся юридическим лицом с участием иностранных инвесторов.

Если первый закон говорит о «контроле», то закон «О недрах» использует термин «участие». Если понятие контроля определено в законе, сформулированы критерии такого «контроля», то определение понятия «участие» отсутствует, и какие-либо критерии не сформулированы. Соответственно это понятие может трактоваться, даже как владение всего одной акцией, поскольку ни законом, ни подзаконными актами пороги такого «участия» (опять же в отличие от Федерального закона № 57-ФЗ от 29.04.2009 г.) не определены.

Рекомендации:

Включить в закон «О недрах» положение, исключающее возможность отказа в предоставлении прав на разработку открытого месторождения федерального значения или прекращения действия этих прав на основании наличия угрозы для национальной безопасности и обороны страны в отношении недропользователей, в том числе с иностранным участием, которые контролируются Правительством РФ непосредственно или через компании, контролируемые Правительством РФ. Это положение было бы аналогично исключению, существующему в отношении компаний, контролируемых государством, в Федеральном законе от 29.04.2008 г. №57-ФЗ «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйствующие общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства».

Включить в закон «О недрах» положение о том, что перед объявлением конкурса или аукциона на право проведения геологического изучения недр, в том числе по совмещённой лицензии, Правительство РФ или уполномоченный им орган должны провести исследование и выдать заключение об отсутствии или наличии угрозы обороне страны и безопасности государства в случае, если пользователем недр будет являться компания с участием иностранного капитала и если по результатам геологического изучения недр этим недропользователем будет совершено открытие месторождения полезных ископаемых, по своим характеристикам отвечающее критериям части третьей статьи 2.1. закона «О недрах». Соответствующее заключение Правительства РФ или уполномоченного им органа должно публиковаться в составе официального объявления о проведении конкурса или аукциона на право пользования недрами. Если Правительством РФ или уполномоченным им органом на момент проведения конкурса или аукциона будет сделано заключение об отсутствии угрозы для обороны страны или безопасности государства в случае, приведённом выше, и соответствующая информация будет опубликована в составе объявления о проведении конкурса или аукциона, то принятие Правительством РФ решения об отказе в праве пользования участком недр для разведки и добычи полезных ископаемых на данном участке недр недропользователю с участием иностранного капитала или решения о прекращении права пользования недрами по совмещённой лицензии не допускается.

Можно рассмотреть и иные варианты обеспечения гарантии для иностранного инвестора по его участию в совместном предприятии, которое будет создано для разработки вновь открытого месторождения.

Вопрос 5. 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;».

II. Либерализация экспорта геологической информации.

Мы приветствуем принятие Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор) по предоставлению государственной услуги по выдаче заключений (разрешительных документов) на вывоз 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 при наличии данного регламента и получения иностранным инвестором соответствующего разрешения Росприроднадзора, ему будет необходимо получить лицензию на вывоз 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 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 вывоза 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, а также информацию полученную, на законных основаниях, иностранными инвесторами от российских партнеров.