№ 2928-СШ/Д26и от 07.02.2017 г.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об оценке регулирующего воздействия на проект федерального закона
«О внесении изменений в Федеральный закон «О транспортно-экспедиционной деятельности» и Гражданский кодекс Российской Федерации»

Минэкономразвития России в соответствии с пунктом 26 Правил проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации
от 17 декабря 2012 г. № 1318 (далее – Правила проведения оценки регулирующего воздействия), рассмотрен проект федерального закона «О внесении изменений
в Федеральный закон «О транспортно-экспедиционной деятельности»
и Гражданский кодекс Российской Федерации» (далее соответственно – проект акта, Закон о ТЭД, ГК РФ), разработанный и направленный для подготовки настоящего заключения Минтрансом России (далее – разработчик), и сообщает следующее.

Проект акта направлен разработчиком для подготовки настоящего заключения впервые.

Согласно позиции разработчика, проект акта направлен на приведение нормативного регулирования в соответствие с реалиями рынка транспортно-экспедиционных услуг, обобщение сведений об экспедиторах, уточнение терминологии транспортно-экспедиционной деятельности.

Разработчиком проведены публичные обсуждения уведомления о подготовке проекта акта в период с 16 октября 2015 года по 29 октября 2016 года,
а также доработанного проекта акта и сводного отчета в период
с 11 июля 2016 года по 8 августа 2016 года.

Информация об оценке регулирующего воздействия проекта акта размещена разработчиком на Федеральном портале проектов нормативных правовых актов
в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» по адресу: regulation.gov.ru (ID проекта: 02/04/10-15/00041045).

Необходимо отметить, что сводный отчет, направленный в составе прилагаемых к рассматриваемому проекту акта материалов, не содержит сведений, обязательность наличия которых установлена пунктом 15 (1) Правил.

Также разработчиком не заполнены разделы 9, 14 и 17 сводного отчета, несмотря на то, что в пояснительной записке разработчиком представлена оценка объема предоставления транспортно-экспедиторских услуг, а также потенциал такого рынка.

Обращаем внимание, что указанный факт может служить основанием
для возврата проекта акта на доработку.

Вместе с тем необходимо отметить следующее.

Одной из целей предлагаемого регулирования, заявленной разработчиком
в пункте 1.6 сводного отчета, является необходимость урегулирования вопросов проверок экспедиторов органами государственного транспортного надзора.
При этом в соответствии с пунктом 8.1 сводного отчета за Ространснадзором предполагается закрепить функцию по государственному контролю (надзору)
в сфере транспортно-экспедиторской деятельности. Также об этом заявлено
в пояснительной записке к проекту акта. Отмечаем, что в проекте акта отсутствуют положения, регламентирующие указанные вопросы контроля (надзора).

В пункте 8.1 сводного отчета разработчиком указан перечень новых функций Минтранса России, в том числе утверждение форм свидетельства
о профессиональной компетентности ответственного специалиста и программы подготовки для сдачи квалификационного экзамена. Минэкономразвития России обращает внимание на отсутствие в проекте акта положений, предусматривающих установление каких-либо квалификационных требований к соответствующим специалистам и программам их подготовки.

Отдельно обращаем внимание на то, что разработчиком представлены комментарии, указанные в пунктах 10, 11 Сводки предложений по итогам размещения текста проекта о подготовке нормативного правового акта, однако сами замечания и предложения участников публичного обсуждения разработчиком не приведены.

В соответствии с пунктом 28 Правил проведения оценки регулирующего воздействия с 29 декабря 2016 г. по 13 января 2017 г. Минэкономразвития России проведены публичные консультации по проекту акта. В ходе проведенных публичных консультаций была получена позиция ассоциации «Калининградская Ассоциация Агентских и Экспедиторских компаний», учтенная при подготовке настоящего заключения.

В рамках подготовки заключения об оценке регулирующего воздействия
30 января 2017 г. Минэкономразвития России было проведено совещание
с представителями бизнес-сообщества по вопросам выявления рисков предлагаемого регулирования и проблем, с которыми сопряжена деятельность, связанная с предоставлением экспедиторских услуг. По результатам совещания были определены следующие проблемы регулирования.

1. В сфере транспортно-экспедиторской деятельности оказание услуг экспедитором может осуществляться как самостоятельно, так и с привлечением иных участников перевозочного процесса.

При этом нормативное регулирование правоотношений экспедиторов
с транспортными организациями не обеспечено, несмотря на то, что транспортные компании являются основными исполнителями услуг, организатором выполнения которых является экспедитор.

В настоящее время в отраслевых законах[[1]](#footnote-1),[[2]](#footnote-2) такой участник правоотношений, как экспедитор, не определен. Таким образом, в случаях, когда экспедитор действует от своего имени, но в интересах клиента, остается недостаточно определенным круг его прав и корреспондирующих им обязанностей.

2. В соответствии с подпунктом 2.1 пункта 1 статьи 164 Налогового кодекса Российской Федерации (далее – НК РФ) взимание НДС производится по налоговой ставке 0 процентов при реализации услуг по международной перевозке товаров. Положения данной нормы распространяются также на транспортно-экспедиционные услуги, оказываемые российскими организациями или индивидуальными предпринимателями на основании договора транспортной экспедиции
при организации международной перевозки.

В качестве обоснующих документов на получение возмещения
при налогообложении по налоговой ставке 0 процентов необходимо предоставить установленный перечень документов, в том числе копии товарно-транспортных, товаросопроводительных и (или) иных документов. Отмечаем, что в случае, когда экспедитор выполняет перевозку груза несамостоятельно, накладные не могут быть представлены, поскольку такие документы являются документами перевозчика. Таким образом, воспользоваться налоговой льготой в случае, когда экспедитор пользуется услугами субподрядчика, не представляется возможным.

3. Согласно пункту 4 статьи 4 Закона о ТЭД при приеме груза экспедитор обязан проверить достоверность представленных клиентом необходимых документов, а также информации о свойствах грузов, об условиях их перевозки
и иной информации, необходимой для исполнения экспедитором обязанностей, предусмотренных договором транспортной экспедиции, после чего экспедитор выдает клиенту экспедиторский документ[[3]](#footnote-3) и обязан представить ему оригиналы договоров, заключенных экспедитором в соответствии с договором транспортной экспедиции от имени клиента на основании выданной им доверенности.

Федеральным законом от 6 июля 2016 г. № 374-ФЗ «О внесении изменений
в федеральный закон «О противодействии терроризму» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления дополнительных противодействия терроризму и обеспечения общественной безопасности» Кодекс об административных правонарушениях дополнен статьей 11.14.3, пунктом 1 которого установлен новый состав правонарушения, а именно нарушение экспедитором обязанности обеспечения проверки достоверности представленных клиентом необходимых документов и сведений (данных), информации о свойствах груза, об условиях его перевозки и иной информации, необходимой для исполнения обязанностей, предусмотренных договором транспортной экспедиции.

На практике при проведении проверок должностные лица контролирующих органов указывают на обязанность экспедитора проверять, в том числе внутреннее вложение в грузовые места посредством вскрытия упаковки с досмотром вложенного содержимого.

Таким образом, несогласованность норм двух федеральных законов приводит
к расширению дискреционных полномочий должностных лиц, что может способствовать приостановлению деятельности организаций.

Необходимо отметить, что большинство экспедиторов относится к числу субъектов малого и среднего предпринимательства, возложение на которых дополнительных функций контроля состава грузов сопряжено с дополнительными издержками, которые могут повлечь снижение уровня рентабельности организации до такого уровня, когда деятельность организации будет экономически нецелесообразна.

В этой связи представляется целесообразным внести в Закон о ТЭД уточняющие нормы о том, что порядок проверки достоверности документов
и информации о свойствах груза определяется экспедитором самостоятельно
и не предполагает досмотр внутреннего содержимого грузовых мест.

Таким образом, Минэкономразвития России рекомендует разработчику проработать проект акта с учетом выявленных проблем на рынке транспортно-экспедиторских услуг.

По проекту акта с учетом результатов публичных консультаций
и информации, представленной разработчиком в составе пояснительных документов и сводного отчета, а также итогов совещания в Минэкономразвития России
с представителями отрасли к проекту акта могут быть сделаны следующие замечания.

1. Статьей 3 проекта акта предусматривается государственное регулирование транспортно-экспедиторской деятельности. Обращаем внимание, что разработчиком не представлены сведения о существующих проблемах на рынке экспедиторских услуг, решение которых может быть осуществлено только с помощью государственного регулирования, а также отсутствует иное обоснование необходимости государственного вмешательства.

Кроме того, в том числе исходя из информации, представленной разработчиком в сводном отчете, международный опыт показывает успешное функционирование рыночного механизма в транспортно-экспедиторской деятельности в большинстве европейских стран без вмешательства государства.
Так, например, в скандинавских странах единые правила для экспедиторов разработаны экспедиторами, а их применение является добровольным[[4]](#footnote-4).

Таким образом, считаем необходимым рекомендовать разработчику дополнительно проанализировать ситуацию в отрасли и проработать вопрос целесообразности государственного регулирования транспортно-экспедиторской деятельности.

2. Проектом акта предусматривается ведение реестра экспедиторов.
По мнению разработчика, реестр экспедиторов позволит повысить информированность клиентов об экспедиторах. Однако разработчиком
не представлена информация о фактах, подтверждающих затруднения грузоотправителей и/или грузополучателей, связанные с недоступностью информации об услугах экспедиторов.

По информации, представленной разработчиком в сводном отчете, одной
из проблем, на решение которой направлено предлагаемое регулирование, является отсутствие сводной информации об экспедиторах, регионах их деятельности, перечне оказываемых услуг.

В соответствии со статьей 23 проекта акта в реестр экспедиторов включаются только сведения о наименовании организации, идентификационном номере налогоплательщика, данных ответственного специалиста. При этом данные
о регионах деятельности таких экспедиторов, перечень оказываемых ими услуг, сведения, подтверждающие положительные репутационные характеристики экспедиторов, в реестр не включаются.

В соответствии с проектом акта включение в реестр экспедиторов не является обязательным. В этой связи реестр не будет содержать полную информацию
по отрасли.

Более того, информацию о действующих транспортно-экспедиторских организациях и их контактах можно найти, например, в списке членов ассоциаций экспедиторских компаний, в том числе с учетом региона осуществления деятельности. Так, например, Российской Ассоциацией экспедиторских
и логистических организаций на официальном сайте размещены сведения о членах ассоциации. В качестве публичного инструмента в информационных целях может также рассматриваться Реестр экспедиторских и логистических компаний, который также ведется Российской ассоциацией экспедиторских и логистических организаций[[5]](#footnote-5). При этом следует отметить, что для включения организации в такой реестр достаточно предоставления заявления, анкеты и копии свидетельства
о государственной регистрации.

Вместе с тем на основании сведений, необходимых для указания в заявлении на включение в реестр экспедиторов, установленных частью 1 статьи 19 проекта акта, Торгово-промышленная палата Российской Федерации (далее – регистрирующая организация, ТПП России) не может обеспечить гарантированного качества услуг, оказываемых экспедиторской организацией.

В связи с указанным отмечаем, что предлагаемое регулирование
не направлено на решение проблемы, указанной разработчиком.

3. Согласно статье 4 проекта акта регистрирующей организацией является торгово-промышленная палата. Вместе с тем в Российской Федерации система ТПП России включает в себя Торгово-промышленную палату Российской Федерации
и 180 территориальных торгово-промышленных подразделений.

Торгово-промышленные палаты на настоящий момент реализуют функцию
по ведению реестра организаций «Реестр надежных партнеров» (далее – Реестр партнеров). Реестр партнеров представляет собой единый информационный банк данных учета хозяйствующих субъектов, состоящий из территориальных блоков. Торгово-промышленная палата Российской Федерации ведет Реестр партнеров, осуществляющих свою деятельность на федеральном и межрегиональном уровнях. Территориальные торгово-промышленные палаты ведут Реестр партнеров, осуществляющих свою деятельность на соответствующем региональном уровне. Администратором единого общероссийского Реестра партнеров является
ТПП России, администратором Реестра партнеров соответствующего регионального уровня являются территориальные торгово-промышленные палаты.

В проекте акта не установлено, являются ли региональные
и муниципальные торгово-промышленные палаты регистрирующими организациями. При этом остается неясным, какое отделение торгово-промышленной палаты ведет сводный реестр экспедиторов, а также может ли экспедитор обращаться с заявлением на включение в реестр экспедиторов
в территориальные торгово-промышленные палаты. В этой связи считаем целесообразным доработать проект акта с учетом указанного выше замечания.

4. Абзацем 1 пункта 1 статьи 20 проекта акта предполагается проверка регистрирующей организацией достоверности содержащихся в заявлении
и прилагаемых к нему в документах сведений.

Более того, согласно абзацу 2 пункта 1 статьи 20 проекта акта регистрирующая организация должна обратиться в федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления для проверки достоверности сведений, указанных в заявлении.

В соответствии с пунктом 1 статьи 19 проекта акта заявление включает в себя наименование регистрирующей организации, наименование, идентификационный номер налогоплательщика, почтовый адрес, контактные телефоны, фамилию, имя, отчество ответственного специалиста.

Отмечаем, что достоверность таких сведений не требует запросов
в федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления.

В этой связи полагаем целесообразным исключение пункта 1 статьи 20 проекта акта.

5. Проектом акта ТПП России наделяется полномочиями
по ведению негосударственного реестра экспедиторов. В соответствии
с информацией, представленной разработчиком в сводном отчете, ТПП России была извещена о проведении публичных консультаций. Однако ее позиция разработчиком не представлена. Полагаем необходимым согласование проекта акта с ТПП России.

6. Необходимо отметить, что ТПП России ведет Реестр партнеров на платной основе. Так, за включение в Реестр партнеров предусмотрена плата, а также ежегодные взносы за ведение такого реестра. За включение заявителя в Реестр партнеров вступительный взнос составляет для малых предприятий –
6 тысяч рублей, для средних – 10 тысяч рублей. При этом ежегодный взнос
за ведение реестра партнеров составляет 50% от взноса за внесение в такой реестр[[6]](#footnote-6).

Более того, указанная услуга предоставляется только для членов ТПП России. Так, в Ленинградской области вступительный и членский взносы для организаций
с численностью работников выше 500 человек составляют 60 тысяч рублей[[7]](#footnote-7).
В Орловской области для таких организаций предусмотрены взносы в размере
15 тысяч рублей[[8]](#footnote-8). В Брянской области вступительный взнос для организаций
с численностью работников свыше 250 человек составляет 20 тысяч рублей в год[[9]](#footnote-9).

Таким образом, организации с численностью работников свыше 250 человек
в Брянской области необходимо уплатить взнос в первый год в размере 30 тысяч рублей[[10]](#footnote-10), а также ежегодно уплачивать взносы в размере 25 тысяч рублей[[11]](#footnote-11).

Учитывая, что большинство участников экспедиторского рынка являются субъектами малого и среднего предпринимательства, а поддержка малого
и среднего предпринимательства является одним из приоритетных направлений государственной политики[[12]](#footnote-12), указанные взносы повлекут дополнительные необоснованные затраты субъектов транспортно-экспедиторской деятельности.

Согласно информации, представленной на официальном сайте ТПП России, проверка надежности организаций осуществляется в соответствии с установленной методикой перед тем, как она будет включена в Реестр партнеров. Проектом акта аналогичная проверка организаций не предусмотрена.

Учитывая, что Реестр партнеров и проектируемый реестр экспедиторов являются схожими, отмечаем нецелесообразность дублирования существующего реестра.

7. Проектом акта регистрирующая организация, являющаяся некоммерческой организацией, наделяется полномочиями по ведению реестра экспедиторов.
При этом действующим законодательством ответственность за неисполнение
или ненадлежащее исполнение таких обязательств у некоммерческой организации отсутствует, так как включение в реестр той или иной организации не является юридически значимым. Проектом акта также не предусмотрен порядок обжалования, например, отказа во включении организации в реестр.

Таким образом, предлагаемый проектом акта подход по делегированию государственных функций некоммерческой организации, по факту,
не является юридически значимым, проект акта не содержит механизма правовой защиты организаций, получивших отказ во включении в реестр.

8. В пункте 1 статьи 19 проекта акта перечислены сведения, необходимые
для составления заявления о включении сведений в реестр экспедиторов, в том числе сведения об ответственном специалисте (заявителе) с представлением диплома о высшем профессиональном образовании.

Действующим законодательством не предусмотрено такое профессионально-квалификационное требование, как наличие высшего профессионального образования. При этом целесообразность введения такого требования уполномоченным федеральным органом исполнительной власти не представлена. Кроме того, остается неясным, является ли достаточным требование о наличии профессионального образования по профессиональному стандарту «Специалист
по логистике на транспорте»[[13]](#footnote-13) для экспедиторов.

Таким образом, считаем целесообразным исключить указанное положение из проекта акта.

9.В пункте 2 статьи 19 проекта акта приведен перечень документов, которые могут быть приложены к заявлению. Учитывая диспозитивность нормы, остается неясным практический смысл предоставления таких документов, а также неясно, будут ли они отражены в реестре экспедиторов.

Вместе с тем одним из документов, которые могут быть приложены
к заявлению, является справка налогового органа об отсутствии задолженности
по налогам, сборам и иным обязательным платежам в бюджеты всех уровней. Отмечаем, что задолженность может появиться у субъектов предпринимательской деятельности, например, в случае проведения проверки достоверности начисленных платежей или может являться текущей задолженностью по начисленным,
но неуплаченным платежам. Такая задолженность не имеет отношения
к характеристике финансовой устойчивости организации. В этой связи, по мнению Минэкономразвития России, предоставление указанного документа нецелесообразно.

В соответствии с подпунктом 2 пункта 2 статьи 19 проекта акта к заявлению может быть приложена независимая гарантия. При этом вид такой гарантии
не установлен.

Подпункт 3 пункта 2 статьи 19 проекта акта устанавливает возможность представления сведений об отсутствии у руководителя юридического лица
или индивидуального предпринимателя непогашенной или неснятой судимости
за уголовные преступления в сфере экономики, экологии, трудового
и транспортного законодательства. Уголовное законодательство не классифицирует преступления по сферам экологии, трудового и транспортного законодательства. Следовательно, инициирование представления указанной справки
и ее представление не может быть обеспечено.

Согласно подпункту 4 пункта 2 статьи 19 проекта акта заявителем может быть представлена рекомендация о соблюдении обычаев в области транспортно-экспедиторской деятельности, опыте работы, отзывах пользователей услуг, кредитных и страховых организаций, участии в деятельности ассоциаций (союзов). Остается неясным, кем может быть выдана такая рекомендация, а также цели предоставления рекомендации, учитывая, что такой документ не может подтверждать достоверность указанной в нем информации.

Учитывая, что получение указанных документов сопряжено
с дополнительными материальными и временными затратами субъектов предпринимательской деятельности, а также разработчиком не обоснована необходимость предоставления таких документов, считаем необходимым исключить пункт 2 статьи 19 из проекта акта.

10. Пунктом 5 статьи 19 проекта акта устанавливается, что в случае возврата заявления о включении сведений в реестр экспедиторов и прилагаемых документов регистрирующая организация должна представить *мотивированное обоснование причин возврата*.

Проектом акта не предусмотрен перечень оснований для возврата, что может способствовать расширению дискреционных полномочий должностных лиц.

Кроме того, в соответствии с пунктом 5 статьи 19 проекта акта регистрирующая организация может принять решение о приеме или *возврате* заявления и сопутствующих документов. Однако в пунктах 6 и 7 статьи 19 проекта акта устанавливаются действия по *отказу* в приеме заявления. В этой связи различное толкование действий регистрирующей организации также способствует расширению дискреционных полномочий.

В этой связи считаем необходимым включить в проект акта основания возврата заявления о включении сведений в реестр экспедиторов, а также привести
в соответствие терминологию в пунктах 5-7 статьи 19 проекта акта в части возможных действий регистрирующей организации.

11. В пункте 1 статьи 24 проекта акта приведен перечень оснований
для исключения юридического лица или индивидуального предпринимателя
из реестра экспедиторов. В соответствии с подпунктом «в» одним из таких оснований является неустранение в срок, *предусмотренный частью 4 статьи 25*, нарушений условий включения сведений о юридическом лице или индивидуальном предпринимателе в реестр экспедиторов.

Однако статьей 25 проекта акта регламентированы особенности правового положения профессионального объединения экспедиторов и не регулируется процедура исключения организаций из реестра экспедиторов.

Кроме того, проектом акта не установлены условия включения сведений
о юридическом лице или индивидуальном предпринимателе в реестр экспедиторов.

Таким образом, считаем необходимым исключить указанное положение
из проекта акта или дополнить его условиями включения сведений о юридическом лице или индивидуальном предпринимателе в реестр экспедиторов.

12. Частью 2 статьи 1 проекта акта допускается участие иностранного инвестора в осуществлении транспортно-экспедиторской деятельности в случае, если он является учредителем (участником) коммерческой организации, созданной на территории Российской Федерации совместно с российским учредителем (участником), за исключением случаев, когда иностранный инвестор является резидентом государства-члена Евразийского экономического союза. Фактически, таким образом ограничивается деятельность других иностранных инвесторов,
не являющихся резидентами государств-членов Евразийского экономического союза.

Согласно части 1 статьи 5 Федерального закона от 9 июля 1999 г. №160-ФЗ «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации» (далее – Закон
об иностранных инвестициях) иностранному инвестору на территории Российской Федерации предоставляется полная и безусловная защита прав и интересов, которая установлена федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также международными договорами Российской Федерации.

При этом иностранный инвестор обязан соблюдать антимонопольное законодательство Российской Федерации и не допускать недобросовестной конкуренции и ограничительной деловой практики.

Кроме того, согласно пункту 1 статьи 4 Закона об иностранных инвестициях правовой режим деятельности иностранных инвесторов и использования полученной от инвестиций прибыли не может быть менее благоприятным, чем правовой режим деятельности и использования полученной от инвестиций прибыли, предоставленный российским инвесторам.

Таким образом, введение ограничения на деятельность иностранных организаций не соответствует положениям Закона об иностранных инвестициях.

Минэкономразвития России отмечает, что в действующем законодательстве аналогичных институциональных ограничений деятельности иностранных организаций не предусмотрено[[14]](#footnote-14). Согласно статье 6 Федерального закона
от 29 апреля 2008 г. № 57-ФЗ «О порядке осуществления иностранных инвестиций
в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства» (далее – Закон о порядке осуществления иностранных инвестиций) деятельность иностранных организаций ограничивается только в части деятельности, имеющей стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства. Следует отметить, что транспортно-экспедиторская деятельность к таким видам не относится. В этой связи отмечаем необоснованность ограничения деятельности иностранных компаний.

Поскольку иностранные компании будут ограничены в осуществлении деятельности по предоставлению транспортно-экспедиторских услуг, а стоимость услуг российских организаций будет выше на 18 % (размер НДС), учитывая невозможность получать льготы по НДС по причинам, указанным
выше в настоящем заключении, отмечаем риск увеличения стоимости перевозок, что отразится на цене конечного продукта.

Кроме того, разработчиком в сводном отчете представлена информация
о росте спроса на транспортно-экспедиторские услуги.

Отмечаем, что в случае ограничения деятельности иностранных организаций
и роста спроса на транспортно-экспедиторские услуги возникает риск дефицита предоставляемых услуг, особенно на международных перевозках.

Вместе с тем на настоящий момент членами профессиональных ассоциаций экспедиторов могут быть как российские, так и иностранные организации, осуществляющие свою деятельность в сфере оказания экспедиторских услуг отечественным и иностранным клиентам. Отмечаем, что ограничение
на осуществление деятельности иностранных организаций будет способствовать уменьшению количества членов ассоциаций экспедиторов. Учитывая, что такие организации также уплачивают вступительные и членские взносы, запрет деятельности компаний со 100 % иностранным капиталом повлечет снижение общего количества взносов в ассоциации, что в дальнейшем способно отразиться
на росте вступительных и членских взносов для всех организаций, в том числе
и российских.

Отмечаем, что проектом акта не указано, какая доля российского участия необходима для осуществления деятельности иностранных организаций. Кроме того, на практике складываются ситуации, когда организации со 100% иностранным капиталом имеют «локальную составляющую». Так, например, такая компания при работе с клиентами, у которых есть соглашение о разделе продукции
с Правительством Российской Федерации, вправе нанимать субподрядчиков, доля участия российских лиц в которых не менее 50%. Соответственно, формально организации со 100% иностранным капиталом в соответствии с проектом акта
не вправе предоставлять экспедиторские услуги.

Относительно выраженных представителями субъектов предпринимательской деятельности мнений о неконкурентных ценах российских экспедиторов
по сравнению с иностранными необходимо отметить, что в отношении импортируемого и экспортируемого грузов в соответствии с подпунктом 2.1 пункта 1 статьи 164 НК РФ транспортно-экспедиторские услуги облагаются НДС
по нулевой ставке. При оказании таких услуг иностранной организацией у клиента не возникает никаких налоговых последствий по НДС, поскольку территория Российской Федерации местом оказания услуг по организации международном перевозки не признается[[15]](#footnote-15).

Более того, проектом акта ограничиваются иные формы иностранных инвестиций, например, инвестиционные контракты, инвестиции в рамках государственно-частного партнерства.

Таким образом, считаем необходимым исключить из проекта акта положения в части ограничений деятельности иностранных организаций.

13. В пункте 4 статьи 5 проекта акта установлен закрытый перечень способов определения размера вознаграждения экспедитора.

 Вознаграждение экспедитора является доходом экспедитора
за предоставление услуг по договору транспортного экспедирования.

В соответствии с пунктом 4 статьи 421 ГК РФ стороны договора возмездного оказания услуг вправе согласовать выплату вознаграждения исполнителю
в различных формах, если такие условия не противоречат основополагающим принципам российского права.

В то же время обращаем внимание на неоднозначное толкование размера вознаграждения экспедитора в связи с наличием смешения понятий «стоимость услуг экспедитора» и «вознаграждение экспедитора». В частности, в качестве разновидности размера вознаграждения в проекте акта указывается «фиксированная денежная сумма за оказанные услуги по договору», что может являться
как фиксированной суммой непосредственно вознаграждения экспедитору,
так и включать в себя возмещаемые расходы.

Также остается неясным, что понимать под «процентной ставкой
от стоимости оказанных услуг», поскольку экспедитор может оказывать услугу
как самостоятельно, так и с привлечением третьих лиц.

Таким образом, считаем целесообразным предусматривать способы определения вознаграждения гражданско-правовым договором.

14.Согласно статье 6 проекта акта экспедитор вправе застраховать риск своей ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей, предусмотренных договором транспортного экспедирования и Законом о ТЭД.

Указанный вид страхования предусмотрен проектом акта в качестве добровольного. Отмечаем, что страхование ответственности за неисполнение
или ненадлежащее исполнение обязанностей не может являться страховым риском, так как его наступление всецело зависит от страхователя.

В соответствии с главой 48 ГК РФ представляется возможным страхование имущества, ответственности за причинение вреда, ответственности по договору, предпринимательского риска. При этом страхование ответственности
за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей гражданским законодательством не предусмотрено.

Отмечаем, что груз может быть застрахован перевозчиком. Такое условие
при необходимости можно установить в договоре на оказание транспортно-экспедиторской услуги без установления норм законодательства.

Таким образом, считаем необходимым статью 6 исключить из проекта акта.

15. В соответствии с пунктом 1 статьи 25 проекта акта допускается создание профессионального объединения экспедиторов в целях стимулирования развития рынка экспедиторских услуг.

Возможность создания некоммерческой организации и правовое положение такой организации определены Федеральным законом от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (далее – Закон об НКО).

В соответствии с Законом об НКО для содействия осуществлению деятельности, в том числе и защиты профессиональных интересов, предусмотрены следующие формы некоммерческих организаций для юридических лиц:

* некоммерческое партнерство;
* ассоциации (союзы).

Статьей 4 проекта акта определено, что профессиональным объединением экспедиторов могут стать некоммерческие организации только в форме ассоциаций (союзов). Минэкономразвития России не считает целесообразным ограничение форм некоммерческой организации.

Вместе с тем пункт 2 статьи 25 проекта акта содержит закрытый перечень задач профессионального объединения, что не позволяет отнести к числу задач иные задачи, решение которых может оказаться необходимым для такого объединения.
В этой связи представляется необходимым дополнение перечня задач профессионального объединения с целью учета иных задач, либо исключение положений о создании профессионального объединения из проекта акта.

16. Статьей 25 проекта акта предусмотрено регулирование деятельности профессионального объединения экспедиторов. Обращаем внимание, что статья 4 включена в главу 4 «Реестр экспедиторов». В этой связи представляется невозможным вступление в профессиональное объединение экспедиторов организаций, не включенных в реестр экспедиторов.

Учитывая, что включение в реестр экспедиторов является необязательным
и затратным, считаем необоснованными какие-либо ограничения для вступления
в профессиональное объединение экспедиторов для организаций, не включенных
в реестр экспедиторов.

17. Частью 6 статьи 5 проекта акта устанавливается, что оказание комплекса транспортно-экспедиторских услуг по условиям смешанного договора должно осуществляться в соответствии с требованиями, установленными Законом
о ТЭД. Однако требования к заключению договоров, в том числе и смешанных,
и осуществлению транспортно-экспедиторской деятельности предусмотрены
ГК РФ[[16]](#footnote-16) и Правилами транспортно-экспедиционной деятельности (далее – Правила ТЭД), утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации
от 8 сентября 2006 г. № 554.

Таким образом, считаем необходимым дополнить часть 6 статьи 5 проекта акта в части необходимости соответствия комплекса транспортно-экспедиторских услуг условиям смешанного договора указанным нормам.

18. В соответствии с абзацем 3 пункта 9 проекта акта экспедитор не вправе принимать от клиента грузы, если их перевозка требует специального разрешения органов государственной власти Российской Федерации.

В настоящее время все перевозки опасных, тяжеловесных
и крупногабаритных грузов требуют такого разрешения и часть из них успешно осуществляется экспедиторами[[17]](#footnote-17),[[18]](#footnote-18). При этом при перевозке таких грузов соблюдаются все требования безопасности перевозок.

Обращаем внимание, что указанная норма не соответствует сложившейся практике на рынке транспортно-экспедиционных услуг, а также вводит необоснованное ограничение на экспедиторскую деятельность в случае, если
у перевозчика специальное разрешение на перевозки таких грузов имеется
или экспедитор (перевозчик) готов получить такое разрешение.

Более того, в соответствии с абзацем 2 пункта 9 проекта акта опасные, скоропортящиеся и иные грузы, требующие специальных условий перевозки, принимаются экспедитором при предъявлении информации об условиях транспортировки указанных грузов. Отмечаем, что для перевозки опасных
и иных грузов, требующих специальных условий перевозки, могут требоваться специальные разрешения органов государственной власти Российской Федерации. Учитывая ограничения, указанные в абзаце 3 пункта 9 проекта акта, можно предположить, что перевозки таких грузов не смогут осуществляться экспедиторами.

В связи с указанным считаем необходимым норму о запрете деятельности экспедитора в случаях необходимости специального разрешения из статьи 6 проекта акта исключить.

19. Отмечаем, что статьей 2 Закона о ТЭД регламентировано, что Правилами транспортно-экспедиционной деятельности должны быть утверждены требования
к качеству экспедиторских услуг. В соответствии с пунктом 19 Правил ТЭД качество оказываемых экспедитором транспортно-экспедиторских услуг должно отвечать требованиям национальных стандартов Российской Федерации, нормативных правовых актов в области транспортно-экспедиторской деятельности, а также условиям договора транспортной экспедиции.

Минэкономразвития России отмечает, что национальные стандарты Российской Федерации в части требований к качеству транспортно-экспедиторских услуг
до настоящего времени не приняты.

В соответствии с частью 3 статьи 27 Федерального закона от 29 июня 2015 г.
№ 162-ФЗ «О стандартизации в Российской Федерации» ссылки на национальные стандарты в нормативных правовых актах применяются путем приведения в них наименования и обозначения национальных стандартов с указанием даты утверждения и даты регистрации, пунктов, разделов национальных стандартов,
что делает такие части стандартов обязательными требованиями. Отмечаем,
что в Законе о ТЭД в отличие от Правил ТЭД применена иная правовая конструкция, а именно отдельные требования, которые должны содержаться
в национальном стандарте, приведены непосредственно в тексте нормативного правового акта.

Таким образом, указанные нормы статьи 2 проекта акта, а также абзаца 3 пункта 2 статьи 2 Закона о ТЭД не соответствуют нормам действующего законодательства. В этой связи считаем целесообразным предусмотреть исключение указанной нормы из Закона о ТЭД до момента принятия требований к качеству транспортно-экспедиторских услуг.

Кроме того, для разработки требований к качеству транспортно-экспедиторских услуг необходимо проработать вопросы целесообразности предъявления указанных требований к экспедиторам.

20. Проектом акта предусмотрено изменение терминологии в части замены слова «экспедиционный» на слово «экспедиторский» в законе о ТЭД
и главе 41 ГК РФ. В этой связи на практике могут возникнуть следующие риски правоприменения.

20.1. Обращаем внимание, что транспортно-экспедиторская деятельность также регулируется другими подзаконными актами[[19]](#footnote-19).

В связи с указанным отмечаем необходимость изменения терминологии во всех нормативных правовых актах, регулирующих экспедиторскую деятельность.

20.2. Следует отметить, что измененная терминология будет применяться
на вновь заключаемые договоры транспортного экспедирования. Однако остается неясным, будут ли действительны уже заключенные договоры.

В пункте 15.2 сводного отчета разработчиком не указано на необходимость установления переходного периода.

В связи с изложенным Минэкономразвития России считает целесообразным либо отказаться от изменения терминологии, либо предусмотреть достаточный переходный период сроком не менее одного года, а также указать в проекте акта, что пункт 6 проектируемой статьи 4 проекта акта будет распространяться только
на вновь заключенные договоры.

20.3. Статьей 4 проекта акта клиент определяется в качестве грузовладельца
или уполномоченного им лица, заключившего с экспедитором договор транспортного экспедирования и принявшего на себя обязательство оплатить оказанные транспортно-экспедиторские услуги.

Минэкономразвития России отмечает, что указанной формулировкой ограничивается круг лиц, которые могут быть клиентами, и не предполагает ситуации с предоставлением услуги, которая может быть установлена договором
о предоставлении транспортно-экспедиторских услуг, путем возложения обязательств на грузополучателя оплатить услуги.

Кроме того, термин «клиент» в соответствии со статьей 4 Правил ТЭД понимается как лицо, заключившее с экспедитором договор транспортной экспедиции и принявшее на себя обязательство оплатить выполнение транспортно-экспедиционных услуг, оказываемых экспедитором.

Вместе с тем в соответствии с Типовыми правилами Международной Федерации экспедиторских компаний (ФИАТА), утвержденными 2 октября 1996 г.
в Каракасе, понятие «клиент» означает юридическое или физическое лицо, обладающее правами и обязанностями по договору на экспедиторское обслуживание, заключенному с экспедитором, или обладающее такими правами
и обязанностями в результате действий, связанных с предоставлением экспедиторских услуг.

Минэкономразвития России обращает внимание на целесообразность приведения терминологии проекта акта в соответствие с международными нормами.

20.4. В статьях 1 и 4 проекта акта устанавливается, что деятельность экспедитора заключается в оказании *комплекса* транспортно-экспедиторских услуг, а сами транспортно-экспедиторские услуги представляют собой *комплекс* действий, направленных на организацию перевозки груза.

В пункте 7 статьи 5 проекта акта допускается возможность заключения договоров, предусматривающих оказание отдельных транспортно-экспедиторских услуг.

Перечень услуг, которые рассматриваются как экспедиторские услуги, установлен частью 1 пункта 2.1 статьи 164 НК РФ. Такой список услуг используется экспедиторами как единственный законодательно закрепленный.

Необходимо отметить, что при организации экспедитором доставки груза одним или несколькими видами транспорта может оказываться как весь комплекс услуг, выполняемых экспедитором в интересах клиента, так и часть услуг (организация доставки груза, отправления груза, приема груза, перевалки груза,
а также выполнение иных услуг, связанных с доставкой груза).

Так, в соответствии с пунктом 1 статьи 801 ГК РФ договором транспортной экспедиции могут быть предусмотрены обязанности экспедитора организовать перевозку груза транспортом и по маршруту, определяемому экспедитором
или клиентом, обязанность экспедитора заключить от имени клиента или от своего имени договор (договоры) перевозки груза, обеспечить отправку и получение груза, а также другие обязанности, связанные с перевозкой.

Договором транспортной экспедиции может быть также предусмотрено осуществление дополнительных услуг, необходимых для доставки груза.

С учетом изложенного определения, установленные проектом акта, необходимо привести в соответствие со статьей 801 ГК РФ и исключить из текста законопроекта слово «комплекс».

21.В соответствии со статьей 2 проекта акта Правилами ТЭД определяется перечень экспедиторских документов, необходимой информации и порядок
их выдачи. Остается неясным, что понимается под необходимой информацией
и для кого необходима такая информация. Вместе с тем порядок выдачи экспедиторских документов в Правилах ТЭД не установлен. Минэкономразвития России обращает внимание на нецелесообразность внесения изменений
в абзац 2 пункта 2 статьи 2 проекта акта без достаточного определения
их содержания.

22. Абзацем 4 части 2 статьи 2 проекта акта закрепляется необходимость описания в Правилах ТЭД порядка оказания транспортно-экспедиторских услуг. Отмечаем, что до настоящего момента не приняты нормы, устанавливающие порядок оказания транспортно-экспедиторских услуг, транспортно-экспедиторские услуги оказываются на основании договора в соответствии с гражданским законодательством. При этом данные о проблемах, связанных с отсутствием законодательного урегулирования порядка оказания транспортно-экспедиторских услуг, разработчиком не представлены.

В соответствии с абзацем 5 части 2 статьи 2 проекта акта Правилами ТЭД должны устанавливаться требования к безопасности транспортно-экспедиторских услуг. Однако остается неясным, требования к какой безопасности должны быть предусмотрены, ТЭД. Учитывая, что экспедиторы могут заключать с перевозчиками договоры на перевозку груза и не иметь собственного транспортного средства, все операции с грузом осуществляет перевозчик.

В соответствии с абзацем 6 пункта 2 статьи 2 проекта акта Правилами ТЭД должны быть определены иные особенности оказания транспортно-экспедиторских услуг по организации перевозок грузов. Отмечаем, что остается неясным,
что разработчик понимает под иными особенностями. Учитывая, что у клиента
с экспедитором отношения регламентированы гражданско-правовым договором,
и особенности предоставления транспортно-экспедиторских услуг могут быть учтены в договоре, остается неясным целесообразность дополнительного закрепления норм в нормативном правовом акте.

23. В соответствии с частью 2 статьи 3 проекта акта нормативно-правовое регулирование в сфере транспортно-экспедиторской деятельности возлагается
на федеральный орган исполнительной власти в области транспорта.

Минэкономразвития России обращает внимание на необходимость закрепления полномочий Минтранса России в Положении о Министерстве транспорта Российской Федерации, утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. №395.

По результатам оценки регулирующего воздействия Минэкономразвития России сделан вывод о том, что:

* наличие проблемы и целесообразность ее решения с помощью регулирования, предусмотренного проектом акта, не обоснованы;
* в проекте акта выявлены положения, которые вводят избыточные административные и иные ограничения и обязанности для субъектов предпринимательской и иной деятельности или способствуют их введению, а также способствуют возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской и иной деятельности или способствуют возникновению необоснованных расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.

1. Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 18-ФЗ «Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации» [↑](#footnote-ref-1)
2. Федеральный закон от 8 ноября 2007 г. № 259-ФЗ «Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта» [↑](#footnote-ref-2)
3. В соответствии с пунктом 5 Правил транспортно-экспедиторской деятельности, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 8 сентября 2006 г. № 554, экспедиторскими документами являются поручение экспедитору, экспедиторская расписка и складская расписка [↑](#footnote-ref-3)
4. Холопов К.В., Соколова О.В. Состояние и анализ функционирования российской системы транспортно-логистического обеспечения внешнеэкономической деятельности // Российский внешнеэкономический вестник.
– 2015. – № 12 [↑](#footnote-ref-4)
5. Решение Президента Российской ассоциации экспедиторских и логистических организаций от 10 января 2017 г.
«Об утверждении Положения о Реестре экспедиторских и логистических компаний» [↑](#footnote-ref-5)
6. Официальный сайт ТПП России www.tpprf.ru [↑](#footnote-ref-6)
7. Положение о порядке уплаты членских взносов, утвержденное очередным общим собранием членов ЛОТПП
от 5 декабря 2014 г. [↑](#footnote-ref-7)
8. Решение Правления Орловской торгово-промышленной палаты от 13 января 2012 г. «Об утверждении Положения
о размере и порядке уплаты вступительного и ежегодного членских взносов» [↑](#footnote-ref-8)
9. Протокол № 1 Правления Брянской торгово-промышленной палаты от 10 февраля 2016 г. «Об утверждении Положения о порядке и размерах уплаты членских взносов в Брянской областной торгово-промышленной палате» [↑](#footnote-ref-9)
10. При расчете вступительного взноса за членство ТПП Брянской области в размере 20 000 рублей и платы за внесение
в реестр в размере 10 000 рублей [↑](#footnote-ref-10)
11. При расчете членского взноса в ТПП Брянской области в размере 20 000 рублей и платы за ведение реестра
в размере 5 000 рублей [↑](#footnote-ref-11)
12. Ст. 6 Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства
в Российской Федерации» [↑](#footnote-ref-12)
13. Приказ Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 8 сентября 2014 г. № 616н
«Об утверждении профессионального стандарта «Специалист по логистике на транспорте» [↑](#footnote-ref-13)
14. За исключением Федерального закона от 29 апреля 2008 г. № 57-ФЗ «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства» [↑](#footnote-ref-14)
15. Подпункт 5 пункта 1.1 статьи 148 НК РФ [↑](#footnote-ref-15)
16. Например, статья 421 ГК РФ. [↑](#footnote-ref-16)
17. «Европейское соглашение о международной перевозке опасных грузов (ДОПОГ)» от 30 сентября 1957 г. [↑](#footnote-ref-17)
18. Приказ Минтранса России от 24 июля 2012 г. № 258 «Об утверждении порядка выдачи специального разрешения
на движение по автомобильным дорогам транспортного средства, осуществляющего перевозки тяжеловесных и (или) крупногабаритных грузов». [↑](#footnote-ref-18)
19. Например, Правила ТЭД [↑](#footnote-ref-19)