

Рекомендации
Общественной палаты Российской Федерации
по результатам общественной экспертизы
проекта федерального закона № 364444-7 «О внесении изменений
в статью 5 Федерального закона «О развитии сельского хозяйства»
и в статью 13 Федерального закона «Об основах государственного
регулирования торговой деятельности в Российской Федерации»

г. Москва

28 февраля 2018 года

Общественной палатой Российской Федерации (далее – Общественная палата) по инициативе Комиссии Общественной палаты по развитию агропромышленного комплекса и сельских территорий 28 февраля 2018 года проведена общественная экспертиза («нулевое чтение») проекта федерального закона № 364444-7 «О внесении изменений в статью 5 Федерального закона «О развитии сельского хозяйства» и статью 13 Федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» в части дополнения основных направлений государственной аграрной политики и установления запрета на возврат поставщику продовольственных товаров, не проданных по истечении определенного срока (далее – законопроект, проект федерального закона).

В общественной экспертизе законопроекта приняли участие члены Общественной палаты, а также привлеченные к обсуждению отраслевые общественные эксперты, представители предпринимательского и научного сообществ.

Законопроект внесен в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации в порядке законодательной инициативы депутатами Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации И.А. Яровой, Э.А. Валеевым, А.Н. Пономаревым и другими, членом Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации С.Ф. Лисовским.

Согласно пояснительной записке предлагается внести уточняющее изменение в Федеральный закон от 29 декабря 2006 года № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства», направленное на расширение доступа

российских сельскохозяйственных товаропроизводителей на рынки сбыта продукции, что признается одним из основных направлений государственной аграрной политики и полностью согласуется со Стратегией национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 года № 683.

Кроме того, статью 13 Федерального закона от 28 декабря 2009 года № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» предлагается дополнить нормой, запрещающей возврат поставщику продовольственных товаров, не проданных по истечении определенного срока.

Участники общественной экспертизы поддерживают необходимость совершенствования нормативного регулирования в сфере укрепления баланса экономических интересов российских товаропроизводителей и предприятий торговли на внутреннем рынке.

В ходе публичного обсуждения участниками сформулированы следующие замечания и предложения.

1. Принятие данного законопроекта, по мнению отдельных участников общественной экспертизы, связано с риском увеличения затрат торговых предприятий на утилизацию пищевых продуктов с истекшими сроками годности.

Согласно части 4 статьи 5 Закона Российской Федерации от 7 февраля 1992 года № 2300-1 «О защите прав потребителей» (далее – Закон № 2300-1) на продукты питания изготовитель обязан устанавливать срок годности – период, по истечении которого товар считается непригодным для использования по назначению. В части 5 статьи 5 Закона № 2300-1 продажа товара по истечении установленного срока годности запрещается.

В соответствии с положениями статей 24 и 25 Федерального закона от 2 января 2000 года № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов» (далее – Федеральный закон № 29-ФЗ) некачественные и опасные пищевые продукты подлежат изъятию, уничтожению или утилизации.

Пищевая продукция с истекшими сроками годности подлежит изъятию из обращения участником хозяйственной деятельности - владельцем пищевой продукции - самостоятельно или по предписанию уполномоченных органов государственного контроля (надзора) государства - члена ТС (статья 5 Решения Комиссии Таможенного союза от 9 декабря 2011 года № 880 «О принятии технического регламента Таможенного союза «О безопасности пищевой продукции» («ТР ТС 021/2011. Технический регламент Таможенного союза. О безопасности пищевой продукции»).

Однако в соответствии с частью 1 статьи 25 Федерального закона № 29-ФЗ пищевые продукты с истекшими сроками годности (некачественные и опасные продукты), изъятые из оборота, подлежат санитарно-эпидемиологической, ветеринарно-санитарной, товароведческой и т.д. экспертизе, проводимой органами государственного надзора в соответствии со своей компетенцией, в целях определения возможности утилизации или уничтожения таких пищевых продуктов.

Согласно части 2 статьи 25 Федерального закона № 29-ФЗ некачественные и опасные пищевые продукты, материалы и изделия на срок, необходимый для проведения их экспертизы, утилизации или уничтожения, направляются на временное хранение, условия осуществления которого исключают возможность доступа к таким пищевым продуктам, материалам и изделиям.

Находящиеся на временном хранении некачественные и опасные пищевые продукты, материалы и изделия подлежат строгому учету. Ответственность за сохранность таких пищевых продуктов, материалов и изделий несет их владелец.

В соответствии с частью 3 статьи 25 Федерального закона № 29-ФЗ возможность использования некачественных и (или) опасных пищевых продуктов в качестве корма животных согласовывается с органами, уполномоченными на осуществление государственного ветеринарного надзора.

Положение о проведении экспертизы некачественных и опасных продовольственного сырья и пищевых продуктов, их использовании или уничтожении утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 29 сентября 1997 года № 1263.

В соответствии с частью 4 статьи 25 Федерального закона № 29-ФЗ расходы на экспертизу, хранение, перевозки, утилизацию или уничтожение некачественных и опасных пищевых продуктов, материалов и изделий оплачиваются их владельцем.

Учитывая изложенное, в связи с принятием законопроекта торговые предприятия обязаны будут нести затраты на содержание складских помещений для хранения продуктов питания с истекшими сроками годности, а также на их экспертизу, перевозки и дальнейшие утилизацию или уничтожение.

При этом Министерство финансов Российской Федерации в письмах от 21 июля 2011 года № 03-03-06/1/428 и от 2 марта 2010 года № 03-03-06/1/105 разъяснило, что согласно положениям пункта 3 части 1 статьи 268, части 2 статьи 272 Налогового кодекса Российской Федерации стоимость покупных товаров учитывается в составе расходов в целях главы 25 Налогового кодекса Российской Федерации при их реализации либо при передаче в производство. Поэтому в случае утилизации (списания) товаров с истекшим сроком годности затраты на их приобретение и дальнейшую ликвидацию не могут рассматриваться в рамках извлечения доходов от предпринимательской деятельности и, следовательно, не подлежат учету в составе расходов для целей налогообложения прибыли.

Таким образом, представляется целесообразным одновременно с принятием законопроекта рассмотреть вопрос об оптимизации процесса изъятия, экспертизы и утилизации или уничтожения продуктов питания с истекшими сроками годности, направленной на снижение соответствующих издержек для торговых предприятий.

Кроме того, целесообразно рассмотреть вопрос о совершенствовании налогового законодательства в части включения затрат торговых предприятий

на утилизацию или уничтожение (и связанных с ними процедур) в состав расходов для целей налогообложения прибыли.

2. В письме от 18 сентября 2009 года № 03-03-06/1/590 Министерство финансов Российской Федерации разъяснило, что в случае реализации товаров по цене ниже себестоимости в соответствии с пунктом 3 части 1 статьи 268 Налогового кодекса Российской Федерации налогоплательщик вправе уменьшить доходы от таких операций на стоимость приобретения данных товаров, определяемую в соответствии с принятой организацией учетной политикой для целей налогообложения одним из следующих методов оценки покупных товаров:

- по стоимости первых по времени приобретения;
- по стоимости последних по времени приобретения;
- по средней стоимости;
- по стоимости единицы товара.

В соответствии с частью 2 статьи 268 Налогового кодекса Российской Федерации, если цена приобретения покупных товаров с учетом расходов, связанных с их реализацией, превышает выручку от их реализации, разница между этими величинами признается убытком налогоплательщика, учитываемым в целях налогообложения прибыли.

При этом выручка от реализации таких товаров учитывается в составе доходов от реализации с учетом положений статьи 249 Налогового кодекса Российской Федерации, а расходы, включающие цену приобретения покупных товаров, и расходы, связанные с их реализацией, относятся к расходам, связанным с производством и реализацией, с учетом особенностей, изложенных в статьях 268 и 320 Налогового кодекса Российской Федерации.

Однако, согласно частям 2 и 3 статьи 40 Налогового кодекса Российской Федерации, при отклонении цены по сделке более чем на 20 процентов в сторону повышения или в сторону понижения от уровня цен, применяемых налогоплательщиком по идентичным (однородным) товарам (работам, услугам) в пределах непродолжительного периода времени, налоговый орган вправе

вынести мотивированное решение о доначислении налога и пени, рассчитанных таким образом, как если бы результаты этой сделки были оценены исходя из применения рыночных цен на соответствующие товары, работы или услуги.

Учитывая изложенное, по мнению участников общественной экспертизы, распродажа качественных не просроченных продуктов питания с истекающими сроками годности по ценам ниже себестоимости (по «акциям») не только убыточна, но и может привести к доначислению налога на прибыль, а в ряде случаев к административному штрафу.

Вместе с тем в нынешних условиях снижения реальных доходов населения, а, следовательно, и их покупательной способности, и увеличения числа граждан, живущих за чертой бедности, реализация качественных не просроченных скоропортящихся продуктов питания с истекающими сроками годности ниже себестоимости не должна рассматриваться как получение незаконной налоговой выгоды.

В связи с этим представляется целесообразным рассмотреть вопрос о совершенствовании налогового законодательства в целях устранения указанных правовых пробелов.

Кроме того, целесообразно рассмотреть вопрос об открытии при социальных предприятиях, которые обслуживают малообеспеченных и социально незащищенных граждан, социальных магазинов, которые смогли бы реализовывать качественные не просроченные продукты питания с истекающим сроком годности со значительными скидками (50-70%) или «по одной цене».

В установленных целях представляется целесообразным разработать механизм передачи (купли-продажи и т.д.) таких продуктов питания от торговых предприятий, включая вопросы налогового учета такого рода операций, учитывая их социальную направленность. При этом, чтобы не ущемлять торговые предприятия, необходимо предусмотреть правила продажи

в таких социальных магазинах (например, при предъявлении покупателем удостоверения малоимущего, безработного и т.д.).

Также участники общественной экспертизы отмечают, что при реализации продуктов питания с истекающими сроками годности в полной мере должны соблюдаться права потребителей: в частности, информация о том, что торговое предприятие или социальный магазин реализуют продукты с истекающим сроком годности, должна быть ясно и четко доведена до потребителей.

3. В ходе общественной экспертизы участниками высказано мнение о том, что проблема возвратов является не причиной, а следствием фундаментальных проблем, существующих в сфере торговли.

Одной из таких проблем, по мнению участников общественной экспертизы, является несоразмерная сумма штрафов, пеней и неустоек за недопоставку товаров.

В соответствии со статьей 521 Гражданского кодекса Российской Федерации установленная законом или договором поставки неустойка за недопоставку или просрочку поставки товаров взыскивается с поставщика до фактического исполнения обязательства в пределах его обязанности восполнить недопоставленное количество товаров в последующих периодах поставки, если иной порядок уплаты неустойки не установлен законом или договором. Отсутствие законодательно установленной нормы о размерах неустойки за недопоставку или просрочку поставки товаров приводит на практике к тому, что ее размер достигает 100% от стоимости товара. При этом в соответствии со статьей 511 Гражданского кодекса Российской Федерации сама уплата поставщиком неустойки за невыполнение обязанности по передаче товаров в установленный договором срок не освобождает его от обязанности восполнить недопоставленное количество товаров в следующем периоде (периодах) либо в иные сроки, предусмотренные договором.

По мнению участников общественной экспертизы, подобный высокий размер договорной неустойки свидетельствует о ее несоразмерности

возможным последствиям нарушения обязательства и служит средством извлечения необоснованной выгоды. Уменьшение неустойки, согласно пункту 1 статьи 331 Гражданского кодекса Российской Федерации, возможно по решению суда, однако такой способ защиты своих прав требует значительного ресурсирования. В целях реализации гражданско-правового значения института неустойки как меры имущественной ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств должника, средства возмещение потерь кредитора, участниками общественной экспертизы предложено рассмотреть целесообразность ограничения нормами Федерального закона от 28 декабря 2009 года № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» предельного размера неустойки.

Учитывая изложенное, по результатам публичного обсуждения проекта федерального закона № 364444-7 «О внесении изменений в статью 5 Федерального закона «О развитии сельского хозяйства» и в статью 13 Федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» Общественная палата рекомендует:

Правительству Российской Федерации, Министерству промышленности и торговли Российской Федерации, Министерству сельского хозяйства Российской Федерации, Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору, Федеральной службе по надзору в сфере природопользования

Рассмотреть возможность:

1. Совершенствования законодательства Российской Федерации в части вопросов оптимизации процессов изъятия, экспертизы и утилизации или уничтожения продуктов питания с истекшими сроками годности, направленного на снижение соответствующих издержек для торговых предприятий.

2. Внесения в статью 9 Федерального закона от 28 декабря 2009 года № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» изменений, предусматривающих установление предельного размера штрафа за недопоставку товара поставщиком в размере 10% от его стоимости.

3. Разработки механизма передачи (купли-продажи и т.д.) качественных не просроченных продуктов питания с истекающими сроками годности торговыми предприятиями в специализированные социальные магазины в целях их последующей реализации в пределах установленных сроков годности малообеспеченным и социально незащищенным гражданам по цене значительно ниже себестоимости, либо на безвозмездной основе, а также механизма утилизации или уничтожения остаточной продукции.

Министерству финансов Российской Федерации, Федеральной налоговой службе

Рассмотреть возможность:

1. Совершенствования налогового законодательства в части включения затрат торговых предприятий на утилизацию или уничтожение (и связанных с ними процедур) в состав расходов для целей налогообложения прибыли, а также разработать отдельный механизм налогового учета для операций по реализации качественных не просроченных скоропортящихся продуктов питания с истекающими сроками годности ниже себестоимости.

2. Разработки механизмов налогового учета операций по передаче (купле-продаже и т.д.) качественных не просроченных продуктов питания с истекающим сроком годности торговыми предприятиями в специализированные социальные магазины в целях их последующей реализации в пределах установленных сроков годности малообеспеченным и социально незащищенным гражданам по цене значительно ниже себестоимости, либо на безвозмездной основе.

Высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации (руководителям высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации), главам муниципальных образований рассмотреть возможность создания при социальных предприятиях, обслуживающих малообеспеченных и социально незащищенных граждан, социальных магазинов, реализующих качественные не просроченные продукты питания с истекающим сроком годности со значительными скидками (50-70%) или «по одной цене».