

ДАЙДЖЕСТ МЕРОПРИЯТИЙ

Правовые режимы экономической деятельности: поиск оптимальной модели¹

В Университете имени О.Е. Кутафина (МГЮА) 25 ноября 2022 г. в рамках международной научно-практической конференции «Кутафинские чтения» состоялась форсайт-сессия «Правовые режимы экономической деятельности: поиск оптимальной модели». Ее организаторами выступили Центр компетенций «Предпринимательский университет», кафедра предпринимательского и корпоративного права. В работе форума приняли участие ведущие представители науки предпринимательского, гражданского, конкурентного, энергетического права, практикующие юристы, бизнесмены.

В ходе форсайт-сессии с учетом проведенного ранее междисциплинарного исследования² была сформирована «Карта будущего», содержащая адресованные органам государственной власти, арбитражным судам и общественным предпринимательским организациям предложения по изменению законодательства в сфере проблематики правовых режимов экономической деятельности. В разработке итогового документа приняли участие эксперты — представители кафедры предпринимательского и корпоративного права Р. Н. Аганина, Н. Г. Апрезова, С. С. Галкин, Е. Е. Енькова, И. В. Ершова, А. Н. Рязанова, Е. В. Трофимова, О. М. Шевченко, Т. П. Шишмарева, Е. К. Фролова.

Предложения по изменению законодательства и правоприменительной практики в сфере проблематики правовых режимов экономической деятельности

1. Обосновано, что в настоящее время формируется отдельный правовой режим — режим экономической деятельности в условиях ограничительных мер, или санкционный режим экономической деятельности. Отечественное законодательство включает значительное число норм, на основании которых Российская Федерация вводит ограничительные меры против иностранных государств, иностранных граждан и (или) организаций. Данные нормы содержатся в нескольких федеральных законах и не систематизированы.

Так, одновременно несколько законов указываются в качестве основания для принятия конкретных ограничительных мер. Цели, основания и порядок введения, объекты и субъекты специальных экономических мер и мер воздействия (противодействия) почти полностью совпадают. Разрозненность норм об ограничительных

**Инна Владимировна
ЕРШОВА,**

*первый проректор,
заведующий кафедрой
предпринимательского и
корпоративного права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
доктор юридических наук,
профессор*

**Екатерина Евгеньевна
ЕНЬКОВА,**

*доцент кафедры
предпринимательского
и корпоративного права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
кандидат юридических наук,
доцент*

¹ Исследование выполнено в рамках программы стратегического академического лидерства «Приоритет-2030».

² См.: Правовые режимы экономической деятельности : монография / отв. ред. И. В. Ершова. М. : Проспект, 2023. 280 с.

мерах Российской Федерации привела к тому, что в законодательстве отсутствует единое понятие для обозначения ограничительных мер (санкций) Российской Федерации. Среди прочего используются термины «специальные экономические меры», «меры воздействия (противодействия) на недружественные действия иностранных государств», «ответные меры», «санкции».

В связи с этим представляется необходимым систематизировать данные нормы посредством их объединения в рамках одного закона, являющегося основанием для введения Российской Федерацией ограничительных мер (санкций), например, федерального закона «О специальных экономических мерах». На законодательном уровне следует ввести обобщающее понятие для обозначения ограничительных мер, принимаемых Российской Федерацией.

Предлагаем отказаться от использования термина «меры воздействия (противодействия) на недружественные действия иностранных государств» в пользу термина «специальные экономические меры». Это позволит, в частности, соблюсти единообразие терминологии при решении на законодательном уровне другой важной проблемы — установления юридической ответственности за нарушение ограничительных мер (санкций).

Для обеспечения исполнения ограничительных мер, вводимых Российской Федерацией, надлежит установить административную ответственность за нарушение ограничительных мер. Предлагаем включить в КоАП РФ отдельный состав административного правонарушения:

«Статья 14.67. Нарушение специальных экономических мер, примененных Российской Федерацией

Нарушение специальных экономических мер, примененных Российской Федерацией, —

влечет наложение административного штрафа на должностных и юридических лиц в размере от двухсот тысяч до трехсот тысяч рублей или в размере цены сделки, совершенной в нарушение специальных экономических мер».

2. Установлено, что благодаря специальному правовому режиму деятельности субъектов малого и среднего предпринимательства государство имеет возможность осуществлять апробацию отдельных мер стимулирования экономики в рамках сектора, масштабного по числу субъектов, но не по вкладу в ВВП или в обеспечение занятости населения, прежде чем распространить положительно зарекомендовавшие себя льготы и меры поддержки на более крупный бизнес или отдельные отрасли. Это было наглядно продемонстрировано при принятии «антикризисных» решений в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19) и необходимостью противодействия санкциям против российской экономики.

Использование специального правового режима деятельности субъектов малого и среднего предпринимательства в качестве экспериментальной регуляторной площадки позволяет просчитать риски, связанные с принимаемыми мерами, оценить эффективность их действия, после чего возможно их более масштабное использование или (в случае установления определенного срока применения) закрепление в качестве постоянно действующих. Особенно перспективным видится использование инструментов из арсенала специального режима деятельности субъектов малого и среднего предпринимательства для стимулирования деятельности быстрорастущих технологических компаний.

Что касается ближайшего будущего самого специального режима деятельности субъектов малого и среднего предпринимательства, то его развитие должно идти по пути интенсификации принимаемых мер. Такую интенсификацию могут обеспечить: более активное предоставление налоговых льгот, прежде всего малым и средним предприятиям; дальнейшая цифровизация процедур оказания поддержки субъектам МСП; повышение эффективности поддержки или отказ от предоставления ее в формах, не востребованных предпринимателями; комплексный подход к оказанию стартовой поддержки субъектам МСП и дальнейшая ее дифференциация применительно к отдельным видам предпринимательской деятельности. Особое внимание необходимо уделить целеполаганию в данной сфере и его отражению в нормативных и стратегических документах.

3. Охарактеризовано как чрезмерное регуляторное воздействие на аудиторскую отрасль на современном этапе ввиду возникновения «регуляторного треугольника» в лице Минфина России, Банка России и саморегулируемой организации аудиторов ассоциации «Содружество».

Предлагается распространить на отдельные категории общественно значимых организаций законодательную инициативу по передаче проверки отдельных счетов и операций Банка России от внешнего аудитора Счетной палате РФ с целью минимизации рисков, связанных с проведением обязательного аудита годовой финансовой отчетности в условиях текущей геополитической обстановки и недружественных действий отдельных иностранных государств.

Выявлена необходимость пересмотра оснований для проведения обязательной аудиторской проверки ввиду отсутствия общего подхода к определению критериев для осуществления обязательного аудита.

Поставлен вопрос о целесообразности популяризации сопутствующих аудиту услуг по причине запрета проведения обязательного аудита для индивидуальных аудиторов. Востребованность сопутствующих услуг позволит обеспечить занятость индивидуальных аудиторов, а также выступит достойной альтернативой обязательному аудиту для тех экономических субъектов, которые освобождены от обязательной проверки, но заинтересованы в выявлении и минимизации рисков при составлении бухгалтерской (финансовой) отчетности.

Обозначена потребность в законодательной регламентации налогового консультирования как сложного многостадийного процесса (например, путем принятия федерального закона «О налоговом консультировании»), чтобы разрешить возникающие у налогоплательщиков вопросы и обеспечить аудиторов нормативной базой для оказания соответствующих услуг.

4. Аргументировано, что банкротство — это правовой режим, в связи с чем его регулятивное содержание реализуется за счет специальных правовых средств, которые носят комплексный (частноправовой и публично-правовой, материальный и процессуальный) характер. К числу основных правовых средств банкротства как режима деятельности можно отнести конкурсное оспаривание сделок и действий должника.

Конкурсное кредиторское оспаривание не исключает возможность для контролирующих должника лиц в условиях правового режима банкротства для целей восстановления имущественного положения должника и аннулирования сделок и действий, заключенных в ущерб его интересам и, по существу, интересам его



кредиторов, использовать иные правовые средства защиты, в том числе посредством оспаривания соответствующих сделок и действий по основанию п. 2 ст. 174 ГК РФ.

Концепция взаимосвязанных сделок, зародившаяся в иностранных правовых порядках для целей защиты потребителя в отношениях по потребительскому кредитованию и активно используемая в корпоративном праве при установлении режима экстраординарных сделок, в настоящее время нуждается в обобщении и официальном закреплении в рамках правового режима банкротства. Во-первых, это позволит в определенной мере решить проблему косвенного вреда конкурсной (имущественной) массе даже при формальной эквивалентности первой из связанных сделок, во-вторых, увеличит эффект воздействия реализации права оспаривания незаконных и недобросовестных сделок и действий должника в условиях банкротства за счет более тщательного и последовательного установления деликта, совершенного с целью причинения вреда кредиторам и умышленно скрываемого за внешне самостоятельными хозяйственными операциями, которые в действительности едины за счет направленности на достижение одной противоправной цели.

Ключевыми элементами такого обобщения и официального закрепления в форме соответствующих разъяснений Верховного Суда РФ могут стать следующие позиции:

- деликт, совершенный с целью причинения вреда кредиторам и уменьшающий имущественную массу должника, может быть скрыт за внешне самостоятельными хозяйственными операциями, в том числе сделками с участием различных лиц, которые в действительности взаимосвязаны за счет направленности на достижение единой противоправной цели;
- формальная эквивалентность по отношению к должнику первой из связанных сделок сама по себе не исключает возможность квалификации в качестве деликта совокупности сделок и действий при установлении их взаимосвязи и взаимовлияния для целей причинения вреда кредиторам и уменьшения имущественной массы должника;
- оспаривание взаимосвязанных сделок и действий для целей возврата в конкурсную массу незаконно отчужденного актива или его стоимости может быть осуществлено как по специальным основаниям, установленным Федеральным законом от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» (далее — Закон о банкротстве), так и по общим гражданско-правовым основаниям (ст. 10 и 168, п. 2 ст. 174 ГК РФ). Право на оспаривание в зависимости от основания может быть реализовано конкурсными кредиторами и контролирующими должника лицами;
- консолидация сделок и действий при установлении их взаимосвязи в единую сделку для целей оспаривания осуществляется посредством п. 2 ст. 170 ГК РФ;
- период подозрительности при установлении взаимосвязанности сделок определяется по дате поступления актива в пользу конечного получателя по соответствующей цепочке.

5. Предлагается внести в Закон о банкротстве следующие изменения:

- в ст. 2 указать новую цель конкурсного производства — санацию предприятия несостоятельного должника. Введение такой цели должно ориентировать всех

участников отношений несостоятельности на санацию предприятия должника и передачу действующего предприятия новому собственнику посредством продажи предприятия, замещения активов, реорганизации в форме слияния и присоединения;

- включить в обязанности конкурсного управляющего при открытии конкурсного производства оценку способности предприятия должника к санации и подготовку при необходимости плана санации предприятия, согласованного с кредиторами (п. 2 ст. 129);
- дополнить ст. 110 положением о сохранении трудовых договоров с работниками несостоятельного должника при продаже предприятия в ходе процедуры конкурсного производства.

6. Установлено, что эффективному формированию правового режима деятельности на рынке ценных бумаг и коллективных инвестиций препятствуют плохая структурированность и несогласованность законодательства в данной сфере. В связи с этим предлагается внести в действующее законодательство следующие поправки:

- 1) изменить название Федерального закона от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» на название «О фондовом рынке» (обоснование: данный Федеральный закон, с одной стороны, регулирует лишь выпуск и обращение эмиссионных ценных бумаг, а также в случаях, установленных законами, — отдельные вопросы обращения иных ценных бумаг, сходных с эмиссионными (например, инвестиционных паев паевых инвестиционных фондов), не регулируя при этом классические документарные ценные бумаги, а с другой стороны, регулирует отношения, выходящие за рамки рынка ценных бумаг — товарные и валютные производные финансовые инструменты, деятельность форекс-дилеров);
- 2) унифицировать формы, порядок и сроки представления отчетности профессиональных участников рынка ценных бумаг (брокеров, дилеров, управляющих, депозитариев, регистраторов и др.) и профессиональных участников рынка коллективных инвестиций (управляющих компаний, специализированных депозитариев, акционерных инвестиционных фондов, негосударственных пенсионных фондов). Это необходимо ввиду того, что профессиональная деятельность на рынке ценных бумаг зачастую совмещается с профессиональной деятельностью на рынке коллективных инвестиций, и в этом случае требуется сдавать различные формы отчетности со сходными показателями в разные сроки в качестве и профессионального участника рынка ценных бумаг, и профессионального участника рынка коллективных инвестиций;
- 3) привести в соответствие с новой редакцией главы 7 ГК РФ положения п. 1 ст. 14 Федерального закона от 29 ноября 2001 г. № 156-ФЗ «Об инвестиционных фондах», а также ст. 2 Федерального закона от 11 ноября 2003 г. № 152-ФЗ «Об ипотечных ценных бумагах», исключив указание на то, что бездокументарные инвестиционные паи и ипотечные сертификаты участия являются именными ценными бумагами (это не соответствует ГК РФ, согласно которому именными теперь могут быть только документарные ценные бумаги).

7. Выявлены в аспекте таможенного режима на территории государств — членов Евразийского экономического союза: во-первых, необходимость для



России строить единую политику по обеспечению коллективной безопасности с дружественными странами (с государствами — членами ЕАЭС, ОДКБ); во-вторых, усложнение нормативно закреплённого порядка правового регулирования общественных отношений по перемещению товаров (работ, услуг) через границу Российской Федерации; в-третьих, насущная потребность поиска новых мер государственного регулирования данного порядка, отвечающих вызовам современности (в частности, совершенствование категории «параллельный импорт»).

На основании изложенного видится целесообразным:

- 1) Договор о Евразийском экономическом союзе (подписан в г. Астане 29 мая 2014 г.) дополнить приложением № 34 «Протокол о приоритетах политики в области экспортного контроля продукции двойного назначения в Евразийском экономическом союзе», установив в нём следующие принципы:
 - государства — члены ЕАЭС обеспечивают установление единого порядка внешнеэкономических операций с товарами и технологиями, которые могут использоваться при создании вооружений или военной техники (товарами и технологиями двойного назначения);
 - при перемещении товаров и технологий с территории одного государства — члена ЕАЭС на территорию другого государства — члена ЕАЭС каждое из государств — членов Союза, исходя из своих национальных интересов и международных обязательств, вправе определять перечень товаров и технологий из числа включённых в единые списки контролируемых товаров, в отношении которых осуществляется контроль;
 - нераспространение положений данного приложения на внешнеэкономическую деятельность в отношении продукции военного назначения, производимую в государствах — членах ЕАЭС;
- 2) в постановление Правительства РФ от 29 марта 2022 г. № 506 «О товарах (группах товаров), в отношении которых не могут применяться отдельные положения Гражданского кодекса Российской Федерации о защите исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности, выраженные в таких товарах, и средства индивидуализации, которыми такие товары маркированы» внести ряд изменений:
 - пункт 1 изложить в следующей редакции:

«1. Установить, что Министерство промышленности и торговли Российской Федерации в целях обеспечения потребителей востребованными оригинальными товарами иностранного производства, недопущения дефицита отдельных категорий товаров, стабилизации цен на них по предложениям федеральных органов исполнительной власти утверждает перечень товаров (групп товаров), в отношении которых не применяются положения подпункта 6 статьи 1359 и статьи 1487 Гражданского кодекса Российской Федерации при условии введения указанных товаров (групп товаров) в оборот за пределами территории Российской Федерации правообладателями (патентообладателями), а также с их согласия на определённый срок.»;
 - дополнить пунктом 1.1 следующего содержания:

«1.1. Таможенные органы Российской Федерации при таможенном оформлении товаров, ввезённых на территорию Российской Федерации на условиях, установленных настоящим Постановлением, проводят проверку наличия согласия

правообладателя на ввод товара в гражданский оборот на территории государства, из которого данный товар ввозится на территорию Российской Федерации.»;

3) пункт 3 статьи 18 Федерального закона от 8 марта 2022 г. № 46-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» изложить в следующей редакции:

«3. Не является нарушением исключительного права на результаты интеллектуальной деятельности или средства индивидуализации использование результатов интеллектуальной деятельности, выраженных в товарах (группах товаров), перечень которых устанавливается в соответствии с пунктом 13 части 1 настоящей статьи, ввозимых российскими субъектами предпринимательской деятельности, осуществляющими сделки с такими товарами на территории Российской Федерации, а также средств индивидуализации, которыми такие товары маркированы».