

**Аналитическая записка
о состоянии и проблемах законотворчества**

№ 136

май 2016 года

**Палата существенно повлияла на ход реформы законодательства о
государственном и муниципальном контроле (надзоре)**

В мае текущего года в связи с обращением Минэкономразвития России ТПП России проводилась экспертиза новой редакции проекта федерального закона «О внесении изменений в действующий Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

В результате серии согласований и рабочих встреч с представителями профильных ведомств пять замечаний Палаты в проекте были учтены, в частности:

- закреплено понятие «индикаторов риска нарушения обязательных требований»;
- установлено обязательное согласование с органами прокуратуры внеплановых проверок по мотивированному представлению должностного лица в результате мероприятий «без взаимодействия с подконтрольным лицом» и при выявлении отклонения от параметров индикаторов риска;
- в проекте сохранена действующая норма о запрете требовать у подконтрольных лиц документы, которые могут быть получены контрольным органом от иных государственных (муниципальных) органов;
- прямо закреплено, что право запрашивать документы и (или) информацию о подконтрольном лице возникает у контрольно-надзорного органа только после издания (распоряжения) о проведении проверки;
- в проект включено положение о том, что сведения о результатах контрольных закупок должны размещаться в Едином реестре проверок.

Ожидается, что в ближайшее время законопроект будет внесен Правительством РФ в Государственную Думу.

Параллельно Палата приняла участие в доработке шестой версии проекта федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля (надзора) в Российской Федерации, которая осуществлялась Минэкономразвития России и Открытым Правительством. В соответствии с проектом основой государственного и муниципального контроля (надзора) должны стать «национальная» и «ведомственные» системы управления рисками. Законопроектом вводятся новые формы контроля - рейдовое обследование, наблюдение, мониторинг, контрольная закупка.

В период с 17 по 26 мая в рамках межведомственной рабочей группы под председательством Министра РФ М.А. Абызова с участием представителей Палаты состоялась серия обсуждений законопроекта. В результате законопроект был существенно доработан, в частности, были учтены замечания Палаты, касающиеся необоснованного увеличения сроков проведения проверки с 20 до 60

дней, обязательного указания в решении о проведении проверки формы ее осуществления и др.

Палатой, по-прежнему, не поддерживается наделение контролирующих органов правом приостанавливать проверку на 20 дней и другие спорные положения проекта.

Учитывая общую положительную динамику совместной работы над проектом, а также, принимая во внимание жесткие сроки его внесения в Правительство Российской Федерации (до 1 июня 2016 года), проект был согласован Палатой при условии его последующей доработки.

Предупреждение вместо штрафа

17 мая Государственной Думой принят в первом чтении проект федерального закона № 1054599-6 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (в части уточнения порядка назначения административного наказания в виде предупреждения). Одним из соавторов проекта выступила депутат Т.О. Алексеева, а разработка аналогичного законопроекта предусмотрена пунктом 3 Плана законотворческой деятельности ТПП России на 2016 год.

Проект предусматривает применение к субъектам малого и среднего предпринимательства административного наказания в виде предупреждения, если в ходе контрольно-надзорных мероприятий нарушения были выявлены впервые и одновременно выдано предписание об их устранении.

ТПП России поддержала концепцию законопроекта и предложила свои поправки: в проектируемой части третьей статьи 3.4 КоАП РФ слова «административное наказание в виде административного штрафа может быть заменено» заменить словами «административное наказание в виде административного штрафа подлежит замене».

Поправка призвана усилить гарантии соблюдения прав субъектов малого и среднего предпринимательства, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц.

Новый порядок проведения государственной кадастровой оценки нуждается в корректировке

ТПП РФ направила в профильный Комитет Государственной Думы заключение по законопроекту «О государственной кадастровой оценке», внесенному Правительством РФ. Законопроект предусматривает кардинальное изменение существующего порядка проведения государственной кадастровой оценки (далее – ГКО), из которого полностью исключаются независимые оценщики. Функции по определению кадастровой стоимости на постоянной основе передаются государственным бюджетным учреждениям, созданным субъектом РФ.

Палата сформулировала ряд замечаний и предложений по проекту закона.

Передача указанных функций государственным бюджетным учреждениям (далее - ГБУ) не будет способствовать корректному определению кадастровой стоимости, поскольку ГБУ напрямую зависят от своего учредителя – субъекта РФ, не заинтересованного в снижении кадастровой стоимости объектов недвижимости и сокращении доходов регионального бюджета.

В отличие от действующих независимых оценщиков законопроект не рассматривает вопросы страхования ответственности бюджетного учреждения или его работников за качество проведения ГКО и снижает требования к квалификации исполнителей работ по определению кадастровой стоимости.

ТПП РФ предложила предусмотреть требования к исполнителям работ по определению кадастровой стоимости не ниже, чем установленные действующим законодательством для независимых оценщиков.

Необходимо разрешить привлечение независимых специалистов при проведении кадастровой оценки, т.к. в процессе кадастровой оценки требуются специфические знания в области оценочной деятельности при оценке сложных объектов: электростанции, космодромы, аэропорты и т.п.

В соответствии с законопроектом оспорить результат определения кадастровой стоимости возможно не только в судебном порядке, но и в специально создаваемой в субъекте РФ комиссии. При этом не предусмотрено участие в комиссии представителей предпринимательского сообщества и независимых оценщиков, которые в настоящее время составляют до половины ее состава. Палата предложила включить в состав комиссии по оспариванию представителей предпринимательского сообщества и саморегулируемых организаций оценщиков.

По мнению ТПП РФ, не следует форсировать принятие законопроекта, требующего доработки с участием экспертного сообщества и представителей бизнеса. В связи с этим срок вступления в силу законопроекта рекомендовано отложить, по меньшей мере, на один год - до 1 января 2018 года.

Поскольку проект крайне актуален для территориальных торгово-промышленных палат и бизнеса, Палата предложила ответственному Комитету Государственной Думы рассмотреть возможность проведения «парламентских слушаний» по законопроекту.

7 июня планируется рассмотрение Государственной Думой законопроекта в первом чтении.

Изменения уголовного законодательства: снизить давление на добросовестный бизнес

26 мая Президент Российской Федерации В.В. Путин внес в Государственную Думу законопроекты:

- № 1083199-6 «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» (в части декриминализации преступлений экономической направленности);

- № 1083226-6 «О внесении изменений в статью 18 Федерального закона «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» и статью 7.27 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» (в части обеспечения права предпринимателей, содержащихся под стражей, на свидания с нотариусом).

Законопроекты подготовлены на основе предложений рабочей группы по мониторингу и анализу правоприменительной практики в сфере предпринимательства, образованной в соответствии с распоряжением Президента РФ от 16.02.2016 г. № 27-рп.

Проекты направлены на формирование условий для создания благоприятного делового климата в стране, сокращение рисков ведения предпринимательской деятельности, исключение возможностей для давления на бизнес с помощью механизмов уголовного преследования.

Изменения, в частности, предусматривают:

- расширение сферы действия статьи 76.1 «Освобождение от уголовной ответственности по делам о преступлениях в сфере экономической деятельности»;

- увеличение размера ущерба, являющегося основанием для возбуждения уголовных дел о преступлениях в сфере экономики, а также размера ущерба, являющегося основанием для отнесения преступлений в указанной сфере к преступлениям, совершенным в крупном или особо крупном размере;

- увеличение пороговой суммы неуплаченного налога (сбора) для целей возбуждения уголовных дел о налоговых преступлениях;

- установление процедуры возврата документов и материалов, изъятых у граждан и организаций в ходе производства по уголовному делу;

- порядок допуска нотариуса к предпринимателю, заключенному под стражу или находящемуся под домашним арестом.

Принятие законопроектов позволит обеспечить дополнительные процессуальные гарантии защиты прав предпринимателей и их бизнес-интересов в период производства по уголовному делу, предотвратить возможные злоупотребления со стороны должностных лиц, осуществляющих уголовное преследование предпринимателей.

Законопроекты поддерживаются ТПП России. Ожидается, что проекты будут приняты в целом до конца текущей сессии Государственной Думы.

Бизнесу нужны преимущества при закупках продукции из вторичного сырья

ТПП РФ подготовлен и направлен депутату Т.О. Алексеевой для внесения в Государственную Думу проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», предусмотренный пунктом 4 Плана законотворческой деятельности Палаты на 2016 год.

Проект закона направлен на поддержку предприятий, использующих вторичное сырье, а также на стимулирование развития отрасли переработки отходов. Для этого организациям, использующим вторичное сырье для производства товаров (продукции), планируется предоставить преимущества в отношении предлагаемой заказчику цены контракта в размере до пятнадцати процентов, но не выше начальной (максимальной) цены контракта, указанной в извещении об осуществлении закупки.

Одновременно Федеральный закон от 24 июня 1998 года N 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» предлагается дополнить определениями «вторичные материальные ресурсы» и «вторичное сырье», а также полномочиями Правительства Российской Федерации по установлению:

- порядка предоставления преимуществ организациям, использующим вторичное сырье для производства товаров (продукции) в отношении предлагаемой ими цены контракта;

- перечня товаров, произведенных с использованием вторичного сырья, при закупках которых предоставляются преимущества для обеспечения государственных и муниципальных нужд, и минимального содержания вторичного сырья в составе таких товаров (продукции).

Следует отметить, что в Европейском союзе широко используется практика закупки наиболее экологически чистой продукции, имеющейся на рынке, с возможностью необходимой верификации или незначительного роста стоимости по сравнению с другой продукцией со схожими функциональными характеристиками. Так, к примеру, в Нидерландах 99,8% публичных закупок отвечают критериям «зеленых закупок» на национальном уровне, 96% – на уровне провинций.

Обеспечение преимущества (при прочих равных условиях) организациям, использующим вторичное сырье для производства товаров (продукции) при осуществлении закупок для государственных и муниципальных, предусмотренное проектом федерального закона, должно способствовать созданию в России устойчивого рынка сбыта таких товаров (продукции) и развитию отрасли переработки.

Минюст России предлагает не заключать трудовые договоры с руководителем организации и членами органов управления организации

Минюстом России разработан проект федерального закона «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации (в части правового регулирования отношений между юридическими лицами и лицами, входящими в состав их органов)» (далее - законопроект).

В соответствии с законопроектом отношения между юридическим лицом и руководителем организации, членами коллегиального исполнительного органа должны регулироваться Гражданским кодексом РФ и принятыми в соответствии с ним законами о юридических лицах, т.е. указанные отношения будут рассматриваться исключительно как гражданско-правовые. Соответствующие

изменения предлагается внести в главу Трудового кодекса РФ, устанавливающую особенности регулирования труда указанных лиц.

Разработчики законопроекта отмечают в сопроводительных материалах, что он направлен на решение трех проблем правоприменительной практики:

- взыскания убытков с руководителя организации;
- несоответствия регулирования трудовым законодательством отношений юридического лица с лицами, входящими в состав их органов, существу этих отношений (в т.ч. выплата им части вознаграждения путем передачи акций);
- подведомственности споров с указанными лицами судам общей юрисдикции или арбитражным судам.

По мнению ТПП РФ, требует дополнительного обсуждения включение в Трудовой кодекс РФ нормы о регулировании на основании гражданско-правовых договоров отношений между юридическим лицом и руководителем организации, членами органов управления организации, поскольку эти нормы относятся к предмету регулирования Гражданского кодекса РФ. Целесообразно сохранить трудовые отношения с указанными лицами и предусмотреть точечные изменения в Трудовой кодекс РФ, направленные на решение указанных проблем.

Кроме того, предусмотренный законопроектом «гражданско-правовой договор» с руководителем организации, сохраняет основные признаки трудового договора, поскольку руководитель организации будет выполнять определенный договором вид работы в интересах юридического лица в соответствии с установленными в организации правилами внутреннего трудового распорядка и существующими на рабочем месте условиями труда.

Тем самым, предлагаемый законопроектом подход по заключению с руководителем организации гражданско-правового договора и одновременным распространением на руководителя отдельных положений ТК РФ, вступает в противоречие с частью второй статьи 15 ТК РФ. Согласно указанной части второй заключение гражданско-правовых договоров, фактически регулирующих трудовые отношения между работником и работодателем, не допускается.

Заключение Палаты по законопроекту направлено в Минюст России.

Палата предложила парламенту поправки в законодательство о промышленной безопасности

ТПП России разработала и направила депутату Т.О. Алексеевой для внесения в Государственную Думу проект федерального закона «О внесении изменения в Федеральный закон «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» (пункт 2 Плана законотворческой деятельности ТПП России на 2016 год).

В соответствии с действующим Федеральным законом от 21 июля 1997 года № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» при определении класса опасности производственных объектов предусматривается учет суммарного количества опасных веществ одного вида в случае, если расстояние между объектами составляет менее 500 метров

независимо от того, эксплуатируются они одной организацией или разными организациями.

По мнению Палаты, исполнение этого требования приводит к необоснованному повышению класса опасности объекта, эксплуатируемого организацией, что влечет за собой издержки, связанные с несением дополнительных финансовых и административных нагрузок.

Проектом предлагается исключить учет суммарного количества опасных веществ. Принятие законопроекта позволит снизить излишние финансовые расходы отечественных промышленных предприятий, будет способствовать росту производственной активности, улучшению условий хозяйствования экономических субъектов.

Налоговая политика до 2019 года: взгляд бизнеса

Палата направила в Департамент налоговой и таможенно-тарифной политики Минфина России свои «стартовые» предложения по доработке проекта «Основных направлений налоговой политики на 2017 год и плановый период 2018-2019 гг.».

В целом документ содержит ряд позитивных новелл:

- освободить от уплаты транспортного налога владельцев 12-тонников, с которых взимается плата в целях возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения;
- предоставить налоговые вычеты предпринимателям по приобретению кассовых аппаратов нового образца и др.

ТПП РФ предложила дополнить проект документа набором актуальных для бизнеса мер, в частности:

1. Ввести мораторий на введение в действие нормативных правовых актов, вводящих новые неналоговые платежи и (или) увеличивающие ставки таких платежей. Провести ревизию неналоговых платежей, предусмотренных нормативными правовыми актами различных уровней. Создать единый государственный реестр неналоговых платежей. Принять рамочный закон, устанавливающий единые правила установления и взимания неналоговых платежей.

2. Предусмотреть возможность отнесения затрат на благотворительность, а также на все виды добровольного страхования в полном объеме на расходы при расчете налогооблагаемой прибыли.

3. Рассмотреть возможность введения прямой инвестиционной налоговой льготы по налогу на прибыль организаций. Это позволит налогоплательщикам чаще производить техническое переоснащение основных фондов.

4. Освободить от налога на имущество организации объекты, находящиеся на консервации или реконструкции, так как предприниматели не могут использовать такое имущество и, соответственно, извлекать доход.

5. Освободить малые инновационные предприятия от уплаты налога на прибыль, предоставив им налоговые каникулы на первые два года работы, в последующие два года – установить ставку налога на прибыль в размере 10%.

Вместе с тем итоговая редакция документа Минфином РФ для обсуждения в предпринимательской среде до сих пор еще не представлена.

Реформа страховых взносов одобрена в первом чтении

18 мая Государственная Дума приняла в первом чтении пакет законопроектов, предусматривающих передачу полномочий по администрированию страховых взносов от государственных внебюджетных фондов в ФНС России.

Основной проект федерального закона № 1040802-6 «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса РФ» предусматривает введение в налоговое законодательство, помимо налогов и сборов, нового вида платежа (взноса) – «Страховые взносы», взимание которых будет регламентировано одноименным разделом XI Налогового кодекса РФ.

При этом законопроектом предлагается сохранить действующие тарифы для исчисления страховых взносов в государственные внебюджетные фонды (Пенсионный фонд РФ – 22%, Фонд ОМС – 5,1%, ФСС – 2,9%).

ТПП России в целом поддерживает данную концепцию, поскольку передача администрирования страховых взносов ФНС России направлена на сокращение административных издержек предпринимателей: один проверяющий по налогам, сборам и страховым взносам, единые формы отчетности, сокращение количества проверок и др.

Следует, однако, отметить, что встраивание страховых взносов в систему уплаты налогов и сборов будет означать, что в отношении предпринимателей могут быть приведены в действие такие «налоговые рычаги», как: возможность приостановления операций в банке по счетам плательщика, применение мер налоговой ответственности (штрафы, пени) и пр.

Кроме того, Палата направила в профильный комитет Государственной Думы свои предложения по доработке законопроекта ко второму чтению. В частности, предложено установить единые сроки предоставления отчетности по страховым взносам в бумажном и электронном виде (до 25 числа месяца), предусмотреть пониженные ставки тарифов для субъектов малого и среднего бизнеса, занимающихся преимущественно экспортом, перенести сроки вступления в силу проекта закона с 1 января 2017 года на 1 января 2018 года.

«Гринфилды»: налоговые льготы для новых промышленных предприятий

23 мая 2016 года Президент РФ В.В. Путин подписал Федеральный закон № 144 - ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации». Закон вводит налоговые льготы для так называемых «гринфилдов», то есть для вновь создаваемых предприятий промышленности,

субъект РФ сможет с 01.01. 2017 года снизить налоговую ставку по налогу на прибыль организаций, зачисляемую в бюджет региона до 10 процентов. При этом часть налога, зачисляемая в федеральный бюджет (2 процента), взиматься не будет.

В Законе учтено предложение Палаты, согласно которому пониженная ставка налога будет применяться, начиная с налогового периода, в котором участник проекта получит первую прибыль, а не доход при реализации инвестпроекта. До принятия указанной поправки проблема заключалась в том, что на начальных этапах становления крупного производства предприятие несло значительные убытки, но при этом могло получать небольшой доход, который не покрывал убытки, при этом «отсчет» льготного режима уже начинался. Тогда как теперь льгота будет действовать с того момента, когда предприятие получит первую прибыль от реализации производимой продукции, что позволит ему в полной мере воспользоваться данной льготой. Указанная льгота будет действовать до тех пор, пока сумма сэкономленного налога не станет равной сумме капитальных вложений.

Кроме того, действие пониженной налоговой ставки по налогу на прибыль будет также распространяться на все юридические лица, реализующие инвестиционные проекты во всех видах экономической деятельности, которые подпадают под действие Федерального закона «О промышленной политике в Российской Федерации». *С данным предложением Президент ТПП РФ С.Н. Катырин выступил на пленарном заседании XI Всероссийского налогового форума ТПП РФ (декабрь 2015 г.).*

Коротко

21 мая Правительство РФ внесло в Государственную Думу проект федерального закона № 1078295-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О консолидированной финансовой отчетности». Законопроектом предлагается установить для российских организаций требование обеспечивать доступность раскрытой консолидированной финансовой отчетности в течение трех лет с даты ее размещения. Законопроект прорабатывается в системе ТПП РФ.

23 мая Президент Российской Федерации внес в Государственную Думу законопроект № 1079243-6 «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (в части усиления уголовной ответственности за преступления коррупционной направленности). Законопроект признает преступлениями случаи, когда деньги (ценные бумаги, иное имущество) передаются не самому должностному лицу (лицу, выполняющему управленческие функции в коммерческой или иной организации), а по его указанию другому физическому (юридическому) лицу.

Кроме того, предлагается установить уголовную ответственность за коммерческий подкуп, дачу или получение взятки, размер которых не превышает 10 тысяч рублей, и установить уголовную ответственность за посредничество в

коммерческом подкупе, а также за обещание или предложение посредничества в коммерческом подкупе.

24 мая Правительством Российской Федерации внесен в Государственную Думу законопроект № 1080143-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности».

Законопроект направлен на снятие избыточных нагрузок с субъектов предпринимательской деятельности. Предлагается установить добровольный порядок составления декларации пожарной безопасности в отношении объектов малого и среднего бизнеса. Объекты, на которые будет составлена декларация, не будут включаться в план проведения плановых проверок органами государственного пожарного надзора. Проект закона поддерживается ТПП России.