

Аналитическая записка о состоянии и проблемах законотворчества

№ 105

октябрь 2012 года

Рейтинг налоговой системы России вырос

30 и 31 октября в Торгово-промышленной палате РФ состоялся VIII Всероссийский налоговый форум «Устойчивое развитие налоговой системы: вызовы и решения».

К Форуму был подготовлен Доклад ТПП России «Налоги и бизнес в 2012 году», в котором отражены мнения ведущих налоговых экспертов по актуальным вопросам налогообложения. Доклад опубликован на официальном сайте Палаты www.tpprf.ru в разделе «Издания Палаты».

В мероприятии приняло участие около 400 человек, в том числе представителей территориальных торгово-промышленных палат, органов государственной власти, бизнеса и научных организаций.

В рамках Форума прошло заседание пяти «круглых столов», посвященных актуальным налоговым вопросам и состоялось пленарное заседание, открыл и вел которое Вице-президент В.В. Чубаров, а с основным докладом от ТПП РФ выступил ее Президент С.Н. Катырин. Участие в заседании приняли Руководитель ФНС России М.В. Мишустин, Первый заместитель Председателя Комитета Госдумы по бюджету и налогам С.И. Штогрин, Министр Правительства Москвы, Руководитель департамента экономической политики и развития г. Москвы М.Г. Решетников, Председатель Арбитражного суда г. Москвы С.Ю. Чуча, Сопредседатель Экспертного совета ТПП РФ по совершенствованию налогового законодательства С.Г. Пепеляев, Председатель Экспертного совета при Комиссии Мосгордумы по законодательству П.А. Гагарин, Президент ЗАО «Объединенные консультанты ФДП» В.А. Гладков и др.

В своем докладе Президент ТПП РФ **С.Н. Катырин** отметил, что в 2012 году в России налоговая система в целом развивалась устойчиво: налоговая нагрузка на бизнес в России не увеличивалась, налоговое законодательство не подвергалось таким частым изменениям, как в 2011 году. За 2012 год Россия сделала восемь шагов по пути к улучшению места в рейтинге Всемирного банка Doing Business, а по позиции «упрощение процедуры уплаты налогов» поднялась и вовсе со 105-го на 64-е место. Время на «общение» с налоговыми инспекторами сократилось с 290 до 170 часов (в Америке на оплату налогов тратится 187 часов). В 2012 году при рассмотрении Закона о реформировании специальных налоговых режимов, отметил С.Н. Катырин, удалось сохранить до 2018 года действие системы налогообложения в виде ЕНВД, сделать ее применение для бизнеса добровольным, а также предусмотреть, что индивидуальные предприниматели при применении патентной системы налогообложения смогут нанимать на работу до 15 человек.

С.Н. Катырин отметил, что Палата поддержала пакет законопроектов, направленных на введение нулевой ставки налога на прибыль для сельхозтоваропроизводителей. В будущем подобные меры целесообразно продумать, например, для отечественной легкой промышленности, которая находится в тяжелой ситуации – это позволит ей эффективно конкурировать с иностранными производителями. ТПП РФ считает, что нужно освободить предприятия этой отрасли от налога на прибыль минимум на три года, введя так называемые налоговые каникулы (при условии, что сэкономленные средства будут направляться на модернизацию и обновление основных фондов).

Отток капитала из России и в этом году остается достаточно высоким и будет примерно равен показателю прошлого года. Нужно, в частности, безотлагательно принимать т.н. «антиофшорные меры». Но эти и другие меры в реальной жизни, сказал С.Н. Катырин, должны сопровождаться четкими механизмами контроля. И если подобные инструменты противодействия не будут введены также в Казахстане и Белоруссии (являющимися членами Таможенного союза), то отток российского капитала в эти страны усилится.

Далее Президент Палаты остановился на вопросе налогового стимулирования инвестиционной деятельности. Привлечение в страну иностранных инвестиций – острейшая тема сегодня. У нас инвестор все еще не гарантирован от ухудшения налоговой системы, поэтому нужно, чтобы заработала, наконец, «дедушкина оговорка», то есть, чтобы сохранялись первоначальные условия налогообложения вплоть до достижения окупаемости инвестпроекта. Кроме того, в качестве одной из мер против «бегства капитала» следовало бы также ввести прямую «инвестиционную льготу» по налогу на прибыль, считает С.Н. Катырин.

Руководитель ФНС России **М.В. Мишустин** выступил с докладом, посвященным основным результатам деятельности ФНС России за 2012 год и тенденциям современного налогового администрирования.

За последние несколько лет в стране принято законодательство о трансфертном ценообразовании, а также законодательство о консолидированной группе налогоплательщиков, сообщил, в частности, докладчик. Крупнейшие налогоплательщики могут обратиться в ФНС России с заявлением о заключении соглашения о ценообразовании для целей налогообложения. Создана Межрегиональная инспекция по ценообразованию для целей налогообложения, которая выполняет также функции информационно-аналитического центра. Допускается возможность консолидации взаимозависимых налогоплательщиков с целью уплаты налога на прибыль (таких консолидированных групп в стране – одиннадцать, объединяющих около 200 компаний).

Руководитель ФНС России подчеркнул, что в течение 2012 года расширены возможности электронного взаимодействия между органами власти и налогоплательщиками. Переход к электронному обороту – это одно

из приоритетных направлений работы ФНС. Утверждены электронные форматы счета-фактуры, журналов учета полученных и выставленных счетов-фактур и т.д.

М.В. Мишустин отметил, что теперь для государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей можно предоставлять документы в регистрирующий орган в электронном виде, что серьезно упростило процедуру регистрации.

По его словам также расширяется практика досудебного урегулирования налоговых споров: уменьшилось число жалоб налогоплательщиков, отмечено сокращение количества судебных споров. Судебные решения по налоговым спорам в пользу налоговых органов за 9 месяцев текущего года составили 77% от общего количества таких споров.

В мае 2013 года в Москве пройдут мероприятия международного Форума по налоговому администрированию (FTA), в котором примут участие руководители налоговых служб более 70 государств. Проведение такого мероприятия в российской столице, по мнению М.В. Мишустина, является в большой степени результатом работы ФНС России по расширению международных контактов и связей с зарубежными налоговыми администрациями и международными организациями.

В ходе развернувшейся затем дискуссии участники мероприятия обменялись мнениями по многим вопросам налоговой политики.

Итоговые Рекомендации Форума после доработки с учетом резолюций «круглых столов» и высказанных в ходе дискуссии замечаний и предложений участников будут направлены в профильные министерства, Госдуму и Совет Федерации, а также разосланы по системе ТПП РФ и опубликованы на странице Налогового форума на Интернет-сайте Палаты.

Обсуждение проекта федерального бюджета 2013-2015 годов

19 октября Государственной Думой принят в первом чтении правительственный законопроект «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов» (№ 143344-6). Палата направила в профильный Комитет Госдумы по бюджету и налогам заключение по проекту бюджета. В проекте бюджета заложено на реализацию мероприятий по государственной поддержке малого и среднего предпринимательства в 2013 году – 20,0 млрд. рублей (в 2012 году – 19 млрд. рублей), в 2014 и 2015 годах – по 21,1 млрд. рублей. ТПП России предложила увеличить расходы на поддержку МСП в 2014 году - до 23 млрд. рублей и в 2015 году – до 25 млрд. рублей (с учетом инфляционных прогнозов).

Палата высказала обеспокоенность уменьшением расходов федерального бюджета на НИОКР, образование, здравоохранение, инфраструктурные проекты. Это не согласуется с общегосударственными целями повышения расходов на науку и увеличения инвестиций в НИОКР для обеспечения технологической модернизации экономики и устойчивого

экономического роста. Проект характеризуется относительным снижением расходов на образование и здравоохранение из федерального бюджета, при этом закладывается рост нагрузки на бюджеты субъектов РФ в финансировании таких обязательств.

Сокращение расходов федерального бюджета на образование вызывает опасения бизнеса, так как устойчивое и расширенное развитие экономики, как показывает мировой опыт, возможно при расходах на образование не менее 7% ВВП. Палата считает, что многие проблемы образования можно было бы разрешить за счет привлечения бизнеса к процессам профессиональной подготовки кадров. Также ТПП РФ предложила увеличить расходы на подготовку и проведение иных (помимо ЭКСПО) выставок и ярмарок за рубежом, на индексацию пособия по безработице в 2013 году, на уплату дополнительного страхового взноса в Пенсионный фонд за работников, имеющих право на досрочную пенсию, и т.д.

Второе чтение проекта закона состоится в первой декаде ноября.

Требования к квалификации работника определяют в профессиональных стандартах

Палата участвует в подготовке ко второму чтению законопроекта №134129-6 «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации в части законодательного определения понятия профессионального стандарта, порядка его разработки и утверждения» в рамках постоянно действующей рабочей группы по совершенствованию трудового законодательства при Комитете Государственной Думы по труду, социальной политике и делам ветеранов.

В соответствии с проектом закона профессиональный стандарт должен устанавливать требования к квалификации работника, необходимой для осуществления им профессиональной деятельности. В соответствии с Указом Президента РФ от 7 мая 2012 г. N 597 к 2015 году необходимо разработать и утвердить не менее 800 профессиональных стандартов. По мере их утверждения профессиональные стандарты призваны заменить действующие квалификационные справочники работ и профессий рабочих, а также должностей руководителей и специалистов. ТПП РФ полагает, что, как и квалификационные справочники, в проекте закона профессиональные стандарты должны сохранить рекомендательный характер для работодателя.

Другой важной функцией профессиональных стандартов станет согласование спроса и предложения на рабочую силу, т.к. на их основе будут разрабатываться образовательные стандарты для подготовки профессиональных кадров. Палатой направлены в Комитет Государственной Думы предложения по доработке законопроекта ко второму чтению, в которых предлагается привести понятие «квалификация» работника в соответствие с аналогичным понятием в законопроекте №121965-6 «Об образовании в Российской Федерации» и исключить термины «опыт

работника», «профессиональная деятельность», определение которых в трудовом законодательстве отсутствует. В связи с отсутствием разработанных профессиональных стандартов предлагается отложить до 1 января 2014 года вступление в силу норм законопроекта о применении их на практике.

Иностранцев смогут привлекать на работу в упрощенном порядке только иностранные компании

Минтрудом России разработан проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации». Предусмотренные проектом изменения направлены на упрощение получения разрешений на осуществление трудовой деятельности на территории Российской Федерации и условий такой деятельности для «ключевого персонала» коммерческих организаций, зарегистрированных на территории стран – членов ВТО.

В соответствии с проектом закона «ключевым персоналом» являются: руководители филиалов, дочерних организаций (обществ) иностранных компаний, иные их работники, обладающие высоким уровнем квалификации или незаурядными знаниями и оказывающие услуги на территории Российской Федерации. Работодатель самостоятельно оценивает квалификацию или незаурядность знаний привлекаемого на работу иностранного гражданина. При этом в проекте и действующем законодательстве определение «ключевого персонала» отсутствует. Таким образом, круг лиц, относящихся к «ключевому персоналу» может формироваться в зависимости от усмотрения работодателя и быть довольно широким. По мнению ТПП РФ, понятие «ключевой персонал», состав привлекаемых на работу в Россию иностранных работников является неопределенным и вызывает неоднозначное толкование.

Для привлечения «ключевого персонала» в дочерние организации иностранных юридических лиц, их филиалы и представительства проект предусматривает более упрощенные требования в части получения разрешения на работу, чем для привлечения высококвалифицированных специалистов юридическими лицами, зарегистрированными на территории Российской Федерации. Кроме того, при надлежащем оформлении документов привлечение работодателем «ключевого персонала» фактически носит заявительный характер. По мнению Палаты, тем самым создаются неравные конкурентные условия для отечественных и иностранных юридических лиц.

Вызывает сомнение, что аналогичные упрощенные условия получения разрешений на работу российским гражданам в представительствах, дочерних обществах отечественных компаний будут предоставлены на основе принципа взаимности в других странах - членах ВТО.

Упрощение бухгалтерской (финансовой) отчетности для отдельных экономических субъектов

На заседании Правительства России 25 октября т.г. обсуждались меры по упрощению бухгалтерской (финансовой) отчетности для бизнеса. Одобренные мероприятия общего характера, в частности, предусматривают:

- все организации-налогоплательщики с 1 января 2013 года будут представлять в налоговые органы по месту своего нахождения только годовую налоговую отчетность (без направления квартальной отчетности). По экспертной оценке, это позволит сократить объем отчетных показателей не менее чем на 50%;

- с 1 января 2013 года Законом «О бухгалтерском учете» установлено требование представления годовой бухгалтерской отчетности только в орган государственной статистики. Представляемые сведения будут включаться в государственный информационный ресурс Росстата, начиная с 2013 года доступ к которому будет свободным;

- в связи с введением в действие Международных стандартов финансовой отчетности (МСФО) отменены правила составления иной сводной финотчетности. Начиная с 2013 года, вся отчетность будет составляться организациями в соответствии с Законом «О консолидированной финансовой отчетности» только по МСФО.

Одобренные Правительством мероприятия адресного характера, в частности, предусматривают:

- для субъектов малого предпринимательства (за исключением эмитентов публично размещаемых ценных бумаг) разработана система упрощенных способов ведения бухгалтерского учета и представления отчетности. Начиная с отчетности за 2012 год, для них введены упрощенные формы бухгалтерского баланса и отчета о прибылях и убытках, содержащие укрупненные показатели и не предусматривающие раскрытие детализированной информации;

- социально ориентированные некоммерческие организации, начиная с отчетов за 2012 год, освобождены от ряда установленных требований, в том числе от обязанности отражения оценочных обязательств, могут не создавать резервы предстоящих расходов. НКО вправе использовать кассовый метод учета доходов и расходов, отражать в отчетности любые последствия изменения учетной политики и др.;

- индивидуальные предприниматели с 1 января 2013 года могут не вести бухгалтерский учет в случае, если в соответствии с законодательством о налогах и сборах уже ведут учет доходов или доходов и расходов и иных объектов налогообложения в порядке, установленном указанным законодательством.

ТПП России принимала участие в обсуждении вопроса по упрощению бухгалтерской (финансовой) отчетности для МСП, ряд ее предложений учтен.

Инфраструктура за счет застройщиков

Минрегион России подготовил поправки в действующее законодательство, которыми планируется в принудительном порядке обязать застройщиков возводить транспортную, коммунальную и социальную инфраструктуру. Соответствующий законопроект (с названием «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации») поступил на экспертизу в ТПП России в рамках оценки регулирующего воздействия. По результатам его рассмотрения Палата выступила резко против предлагаемых изменений.

Законопроектом предлагается наделить органы государственной власти субъектов Российской Федерации полномочиями по установлению правил определения перечня обязательств застройщика по созданию транспортной, социальной и коммунальной инфраструктуры. В соответствии с указанными правилами органы местного самоуправления, которые наделяются законопроектом соответствующими полномочиями, будут устанавливать перечень обязательств застройщика по строительству объектов такой инфраструктуры.

Таким образом, проект вводит новую обязанность для субъектов предпринимательской деятельности: обязательство застройщика наряду со строительством основного объекта (например, дома) осуществлять строительство объектов инфраструктуры. При этом законопроектом не предполагается какой-либо связи возводимых застройщиком объектов с объектами инфраструктуры, создаваемых по указанию органов местного самоуправления, что означает возможность обременения застройщика обязательствами по строительству любых объектов транспортной, социальной и коммунальной инфраструктур, не имеющих отношения к реализуемым им проектам. По мнению ТПП России, в случае принятия законопроекта следует прогнозировать значительный рост затрат девелоперских компаний (с возможной потерей рентабельности проектов в некоторых регионах России); рост стоимости жилья; снижение темпов развития рынка «первичного» жилья, а также в целом ухудшение инвестиционного климата в Российской Федерации в результате дополнительных обременений застройщиков и отсутствия в федеральном законодательстве четких правил установления таких обременений.

Учитывая, что законопроект окажет влияние на стоимость возводимых (капитально ремонтируемых, реконструируемых объектов) для приобретателей (арендаторов), можно предположить, что его принятие затронет интересы практически всех субъектов предпринимательской деятельности и граждан Российской Федерации.

Минэкономразвития России в своем заключении по законопроекту согласилось с позицией Палаты и также отметило, что проект закона

содержит положения, способствующие возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской деятельности, а также положения, вводящие избыточные административные ограничения для субъектов предпринимательской деятельности. По результатам оценки регулирующего воздействия Правительством РФ должно быть принято решение о целесообразности дальнейшей работы над законопроектом.

«Дорогу наукоградам!»

Приоритетным направлением экономической политики Российской Федерации является переход от топливно-сырьевой стратегии экономики к инновационной. Этого можно добиться только на основе активизации интеллектуального потенциала страны, стимулирования научных исследований и интеллектуальной деятельности в энергетике, транспорте, машино- и приборостроении, авиационно-космической, других наукоемких отраслях, а также в образовании, медицине, информационных и биотехнологиях. С этой целью еще в 90-е годы в России в отдельную группу стали выделять города и поселки, в которых в качестве градообразующей базы выступают научные и научно-производственные комплексы.

В настоящее время в стране создано 65 наукоградов: 47 городов, 8 поселков городского типа, 4 сельских населенных пунктов, 6 академгородков. При этом Федеральный закон от 07.04.1999 № 70-ФЗ «О статусе наукограда Российской Федерации» признает ими лишь города. В результате инновационное развитие в иных муниципальных образованиях тормозится.

С целью устранения указанного пробела в законодательстве ТПП РФ подготовила поправки в Федеральный закон № 70-ФЗ, в которых предложила присваивать статус наукоградов не только городам, а и иным муниципальным образованиям при условии их соответствия критериям, определенным законодательством. Поправки направлены в профильный комитета Государственной Думы.

Палата продолжает мониторинг правоприменения

23 октября под председательством Вице-президента Палаты В.В. Чубарова состоялось заседание Рабочей группы по организации в ТПП России мониторинга правоприменения. Мониторинг был введен Указом Президента России № 657 и является одним из важных направлений деятельности ТПП России. Между Палатой и Минюстом России в 2012 году заключено Соглашение о взаимодействии в данной сфере.

На заседании обсуждены результаты мониторинга в сферах государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, а также государственного регулирования торговой деятельности.

Материалы подготовлены при участии территориальных торгово-промышленных палат и членских организаций и будут использованы при подготовке Минюстом России проекта ежегодного доклада Президенту Российской Федерации. С этими материалами и другими информационными ресурсами по мониторингу правоприменения можно ознакомиться на официальном сайте ТПП России в разделе «Деятельность и услуги/Законотворческая деятельность/Мониторинг правоприменения».

В декабре 2012 года Рабочая группа намерена рассмотреть результаты мониторинга в сфере государственного регулирования в части контроля (надзора) за установлением и применением цен (тарифов) в регулируемых видах деятельности и в сфере промышленной безопасности.

Коротко

3 октября был опубликован Федеральный закон от 02.10.2012 № 166-ФЗ «О внесении изменений в Основы законодательства Российской Федерации о нотариате и отдельные законодательные акты РФ». Указанный документ предусматривает создание в России единой информационной системы нотариата. Информационную систему будут составлять несколько реестров, каждый из которых будет содержать сведения об отдельных нотариальных действиях (об удостоверении завещаний, об открытии наследственных дел и т.д.). Одна из существенных поправок, вносимых Законом об информационной системе, заключается в том, что нотариусы смогут совершать нотариальные действия не только с документами на бумажных носителях, но и с документами в электронной форме. Для этого им нужно будет получить сертификат усиленной квалифицированной электронной подписи в удостоверяющем центре, уполномоченном Федеральной нотариальной палатой. Подобный сертификат потребуется нотариусам и для передачи сведений в информационную систему.

Положения Закона в основном вступят в силу 10 января 2014 г.

8 октября Правительством РФ принято постановление № 1025 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации», в соответствии с которым изменяются правила работы Правительства РФ с проектами федеральных законов, находящихся на рассмотрении Госдумы. Постановлением предусмотрено, что уже после принятия законопроекта Госдумой во втором чтении Правительство РФ будет давать поручения федеральным органам исполнительной власти по подготовке нормативных правовых актов, необходимых для реализации соответствующего закона. Что касается правительственных законопроектов, то согласно постановлению сразу после принятия Правительством РФ решения о внесении проекта федерального закона в Госдуму головной исполнитель (федеральный орган государственной власти или организация, отвечающие за подготовку законопроекта) должен начать подготовку соответствующих актов. Кроме этого Правительство РФ будет обращаться в

Государственную Думу с просьбой об определении срока рассмотрения законопроекта в третьем чтении с учетом срока представления в Правительство соответствующих проектов нормативных правовых актов.

20 октября принято Постановление Правительства Российской Федерации № 1071, которым утверждены Правила создания, реорганизации и ликвидации региональных таможенных управлений, таможен и таможенных постов. Такие решения принимаются Федеральной таможенной службой. При ликвидации таможенного поста ФТС России должна проконсультироваться с Минэкономразвития России, ТПП России, РСПП и «Деловой Россией», а также региональными органами исполнительной власти. При ликвидации таможенного поста информация, в которой содержится наименование ликвидируемого поста, предложения об организации таможенного оформления и таможенного контроля в его регионе деятельности, публикуется на официальном сайте ФТС России (customs.ru). Утвержденные Правила вступят в силу 26 ноября 2012 года (по истечении 30 дней после дня официального опубликования).

25 октября подписано постановление Правительства РФ № 1096 «Об утверждении перечня товаров, не подлежащих помещению под таможенную процедуру свободной таможенной зоны» (вступает в силу с 1 января 2013 года). Перечень был сформирован с учетом специфики применения таможенной процедуры свободной таможенной зоны в портовых особых экономических зонах России. Он включает товары, в т.ч. транспортные средства, необходимые для обеспечения нормального функционирования зон как части морского, речного порта или аэропорта. Такие товары могут быть ввезены (вывезены) на территорию портовых зон без помещения под таможенную процедуру свободной таможенной зоны. Это позволит упростить порядок ввоза и вывоза отдельных категорий товаров, сократить временные и финансовые затраты резидентов зон, а также снизить издержки, связанные с оказанием портовых услуг.

29 октября Правительством РФ внесен в Государственную Думу проект федерального закона «Об охране здоровья населения от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака», разработанный с учетом положений Рамочной конвенции Всемирной организации здравоохранения по борьбе против табака. Проект предусматривает увеличение акцизов и установление минимальных розничных цен на табачную продукцию, право продажи табачной продукции сохраняется только для стационарных торговых объектов, запрещается реклама табачных изделий и курение в местах общественного пользования.