

Аналитическая записка о состоянии и проблемах законотворчества

№ 125

январь 2015 года

Закон для Законов

Расширение сферы правового регулирования, увеличение объема нормативных правовых актов, в том числе на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований – одна из тенденций современного правового развития Российской Федерации. С увеличением общего массива источников права обостряется проблема качества нормативных правовых актов и юридической культуры их подготовки и принятия, соотношения актов между собой и их эффективного применения. До сих пор отсутствует легальное понятие нормативного правового акта, не регламентирован порядок подготовки и принятия многих из них. Это приводит не только к снижению качества актов, но и к нарушению системных связей между ними. В этой связи Минюстом России разработан проект федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации».

По мнению разработчиков, принятие указанного законопроекта будет способствовать обеспечению единства, согласованности и стабильности системы нормативных правовых актов в России, усилит механизм правотворчества и его взаимосвязь с экономическими, социальными и иными факторами развития страны. Кроме того, целью проекта является упорядочение системы нормативных правовых актов в Российской Федерации, урегулирование всего «жизненного» цикла нормативных правовых актов – от их проектирования до прекращения действия.

В проекте закрепляется понятие нормативного правового акта, характеризуются виды и формы нормативных правовых актов в зависимости от их юридической природы, вводится иерархия нормативных правовых актов в Российской Федерации, устанавливаются правила подготовки и оформления текстов нормативных правовых актов и др.

С текстом проекта можно ознакомиться по адресу: http://regulation.gov.ru/project/21982.html?point=view_project&stage=2&stage_id=15453

КоАП РФ будет радикально модернизирован

Двадцатого января 2015 года в Государственную Думу депутатами Плигиным В.Н., Агеевым А.А., Вяткиным Д.Ф., Муцоевым З.А. внесён проект федерального закона № 703192-6 «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (Общая часть)».

В действующий КоАП РФ, принятый еще в 2001 году, ранее было внесено свыше 2,5 тыс. изменений, вследствие этого Кодекс в значительной мере утратил

единство правового регулирования, многие из его норм стали трудными для восприятия. С учетом проведенных после его принятия судебной реформы, реформы законодательства об осуществлении государственного контроля (надзора), реформы законодательства о государственных закупках возникла необходимость принятия новой редакции Кодекса.

При подготовке проекта Общей части нового Кодекса особое внимание разработчиками было уделено реализации правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации. В частности, в проекте закреплены требования, касающиеся точности, недвусмысленности и формальной определенности нормы, устанавливающей административную ответственность за совершение конкретного деяния, сформулированы требования справедливости и соразмерности административного наказания, предусмотрена возможность назначения административного наказания ниже низшего предела, предусмотренного санкцией применяемой нормы.

Перечень видов административного наказания расширен за счет включения в него исправительных работ, отбываемых по месту основной работы лицом, привлеченным к административной ответственности, с удержанием части заработка в доход государства; лишения специального разрешения (лицензии); административного запрета на посещение публичных и иных массовых мероприятий, определенных общественных мест, а также на пользование услугами авиаперевозчиков в качестве пассажиров; ликвидации юридического лица или прекращения деятельности в качестве индивидуального предпринимателя.

Важной новеллой законопроекта является норма, предусматривающая освобождение от административной ответственности в виде административного штрафа, если будет установлено, что исполнение такого административного наказания может повлечь за собой невозможность исполнения обязанности, за неисполнение которой лицо привлекается к административной ответственности, если такое лицо возместило причиненный правонарушением имущественный ущерб, либо если вследствие исполнения административного наказания охраняемым законом общественным отношениям может быть причинен вред больший, чем вред, причиненный в результате совершения административного правонарушения.

Законопроект планируется включить для сопровождения в План законопроектной деятельности ТПП России на 2015 год.

Новый налоговый период – новые правила

1 января вступили в силу ключевые для бизнеса изменения налогового законодательства, среди них следует особенно отметить следующие.

В Налоговом кодексе РФ появилось две новые главы: Глава 32 «Налог на имущество физических лиц» и Глава 33 «Торговый сбор». Физическим лицам, в том числе и индивидуальным предпринимателям, теперь предстоит уплатить налог на имущество по кадастровой оценке.

Торговый сбор будут платить компании и индивидуальные предприниматели, находящиеся на общем режиме или упрощенной системе налогообложения и занимающиеся торговой деятельностью. Объектом налогообложения выступает торговый зал. Власти Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя могут ввести торговый сбор не ранее 1 июля 2015 года. При этом на сумму уплаченного сбора можно будет уменьшать региональный налог на прибыль и налог по упрощенной системе налогообложения.

Начата реализация «налогового маневра» - будут поэтапно увеличены акцизы на табачную продукцию, некоторые нефтепродукты, изменен порядок расчета НДС для газового конденсата. Ставки НДС по добыче нефти значительно выросли, при этом ставки вывозных таможенных пошлин сократились. Водный налог также начнет постепенно расти (на 2015 год установлен коэффициент – 1,15 к существующим ставкам).

Начали действовать нормы при определении налоговой базы по соответствующим налогам в отношении прибыли контролируемых иностранных компаний, определяемой, начиная с периодов в 2015 году. Соответствующее уведомление необходимо направить в налоговый орган не позднее 1 апреля 2015 года (но к ответственности до 2017 года за непредставление уведомления о КИК привлекать не будут).

Установлен новый срок представления декларации по НДС - не позднее 25-го числа месяца, следующего за истекшим налоговым периодом. Напомним, ранее отчетность по указанному налогу необходимо было подать не позднее 20-го числа месяца, следующего за истекшим кварталом. Срок уплаты НДС также увеличен. Теперь, по общему правилу, налог перечисляется в бюджет равными долями не позднее 25-го (а не 20-го, как ранее) числа каждого из трех месяцев, следующих за истекшим налоговым периодом.

Кроме того, декларацию по НДС теперь организации будут сдавать по новой форме, указывая сведения из книги покупок и книги продаж. А при посреднической деятельности – из журнала учета полученных и выставленных счетов-фактур. Отчетность по НДС с 2015 года все обязаны сдавать в электронной форме, декларация, представленная на бумаге, будет считаться не сданной.

С 2015 года компании, которые представляют отчетность в электронной форме, должны будут обеспечить прием электронных документов от налоговых органов, а также подтверждать факт их получения (например, требования представить документы, уведомления о вызове в инспекцию и т.д.). Соответственно, после получения такого письма необходимо будет отправить квитанцию о приеме документов по телекоммуникационным каналам связи в течение 6 рабочих дней. В противном случае налоговые органы могут заблокировать счета организации.

Кроме того, субъекты РФ теперь могут самостоятельно устанавливать размер потенциально возможного к получению индивидуальным предпринимателем годового дохода по патенту в зависимости места ведения деятельности на территории региона. Более того, регионы получают право вводить для вновь зарегистрированных индивидуальных предпринимателей, применяющих

специальные налоговые режимы, «налоговые каникулы» на два года с момента их регистрации.

Следует также отметить, что 27 января Правительство РФ обнародовало антикризисный план, в котором содержится ряд значимых налоговых и иных мер, направленных на стимулирование развития малого и среднего бизнеса, среди них:

- увеличение в 2 раза предельных значений выручки для отнесения бизнеса к категории субъектов малого и среднего предпринимательства (для микропредприятий – до 120 млн. рублей, для малых – до 800 млн. руб., для средних – до 2 млрд. руб.);

- право регионов снижать ставки по упрощенной системе налогообложения с объектом «доходы» с 6 до 1 процента;

- установление возможности уплаты «самозанятыми» гражданами налога по патенту и страховым взносам одновременно с их регистрацией в качестве ИП;

- предоставление субъектам Федерации снижать ставки по ЕНВД с 15 до 7,5 %;

- исключение доходов, получаемых регионами по спецналоговым режимам, из оценки их налогового потенциала при расчете объема межбюджетных трансфертов.

Палатой указанные меры поддерживаются.

Правительство РФ предлагает меры по усилению ответственности участников туристского рынка

В Государственной Думе готовится к рассмотрению в 1 чтении проект федерального закона № 677890-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях усиления ответственности участников туристского рынка и повышения уровня правовой защиты туристов, выезжающих за пределы территории Российской Федерации».

ТПП РФ и профессиональным сообществом поддержаны такие его положения, как:

- запрет на осуществление туроператорской деятельности юридическим лицом, сведения о котором отсутствуют в Едином федеральном реестре туроператоров;

- введение требований к деловой репутации для должностных лиц туроператора (руководителя, его заместителя и главного бухгалтера);

- введение требования о выдаче в составе турпакета электронного пассажирского билета, который подтверждает право туриста на перевозку до пункта назначения и обратно, либо по иному маршруту, согласованному в договоре о реализации туристского продукта, а также документа о бронировании гостиницы или иного средства размещения, и др.

Вместе с тем, по мнению Палаты, принятие законопроекта в предлагаемой редакции повлечет уход с рынка туристических услуг субъектов среднего и малого предпринимательства. Требуют изменения предложения проекта, связанные с кардинальным увеличением финансовой нагрузки на турбизнес, не учитывающие

годовой объем реализации турпродукта и особенности различных направлений туроператорской деятельности, в частности:

- увеличение с 30 до 50 млн. руб. минимального размера финансового обеспечения для туроператоров, осуществляющих деятельность в сфере выездного туризма, является избыточным. Тем самым фактически исключается возможность туроператорской деятельности для представителей малого и среднего бизнеса, прежде всего, работающих в регионах;

- предусмотренный законопроектом размер финансового обеспечения для указанной категории туроператоров, запланированный на 2015 и 2016 годы в виде 3% и 5 % от общей годовой цены туристского продукта, по мнению экспертов страхового и туристского рынка, является завышенным и не должен превышать 1,5-2%;

- минимальный размер ежегодного фиксированного взноса в резервный фонд 100 тыс. руб. является завышенным для большинства туроператоров, относящихся к категории субъектов малого предпринимательства (туроператоры - СМП). Для туроператоров - СМП предлагаем установить размер взноса в резервный фонд 0,1% от годового объема реализации турпродукта в сфере выездного туризма за прошлый год (действующая норма) и снизить минимальный размер взноса со 100 тыс. руб. до 60 тыс. руб.;

- следует снизить размер фонда персональной ответственности, при достижении которого туроператор освобождается от уплаты взноса в этот фонд на следующий календарный год, до 12% от общей годовой цены туристского продукта, т.к. оказание экстренной помощи может потребоваться лишь для 10-12% от общего числа обслуженных за год туристов;

- нужно исключить установление повышенного размера фонда персональной ответственности для туроператоров, начинающих осуществлять деятельность в сфере выездного туризма (30 млн. руб.). Подобный порог входа на рынок непреодолим не только для представителей среднего и малого бизнеса, даже среди действующих крупных туроператоров таким требованиям соответствует не более 20;

- предлагается сохранить возможность реализации турагентом от своего имени туристского продукта, сформированного туроператором, предусмотрев механизм обеспечения исполнения обязательств и ответственности турагентов (страхование или внесение депозита и т.п.).

ТПП РФ направлено соответствующее заключение на законопроект в профильный комитет Государственной Думы.

Выработаны предложения ТПП РФ по ведению кадрового делопроизводства в электронном виде

В ТПП РФ рассмотрен вопрос о внесении изменений в законодательство Российской Федерации в части ведения кадрового документооборота (за исключением трудовых договоров) в электронном виде, предусмотренный пунктом 1.1. плана мероприятий («дорожной карты») «Повышение качества регуляторной

среды для бизнеса», утвержденной распоряжением Правительства РФ от 17 октября 2014 г. N 2060-р. В соответствии с «дорожной картой» Минтруд России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти должен представить в 1 квартале 2015 года в Правительство РФ доклад по данному вопросу.

Введение кадрового документооборота в электронном виде в настоящее время Палата полагает преждевременным по следующим основаниям.

1. По информации Минтруда России, для ведения кадрового документооборота в электронном виде потребуется создание единой информационной сети, что повлечет существенные затраты как для бюджетного, так и для небюджетного сектора. Работодатель будет нести дополнительные расходы на приобретение, установку и обслуживание программного обеспечения и компьютерной техники для ведения кадрового документооборота в электронном виде, на получение электронной цифровой подписи (ЭЦП) для работников, организацию защиты размещенных в сетевых ресурсах персональных данных работников от постороннего доступа.

2. Следует предусмотреть меры по снижению административной нагрузки на работодателей, связанной с ведением кадровой документации, и лишь во вторую очередь рассматривать вопрос перехода к электронному документообороту (особенно в отношении работодателей – субъектов малого предпринимательства).

В связи с этим целесообразно ускорить подготовку проекта федерального закона «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации (в части особенностей регулирования труда лиц, работающих у работодателей - субъектов малого и среднего предпринимательства, средняя численность работников которых не превышает 15 человек), предоставляющего возможность устанавливать трудовым договором основную часть положений, связанных с трудовыми отношениями в данной сфере (разработан Минтрудом России).

3. Многие кадровые документы связаны с трудовой деятельностью работника и работодатель обязан ознакомить с ними работника, однако в случае введения электронного документооборота реализация этих норм вызовет существенные затруднения.

4. Должен быть предусмотрен «срок отсечения», после наступления которого кадровые документы в отношении новых работников и новые документы в отношении работников, трудовой договор с которыми был заключен ранее, станут оформляться в электронном виде. Крайне сложно переводить в электронный вид все кадровые документы в отношении действующих работников, тем более, что затраты будет нести работодатель.

Предложения Палаты направлены в Минтруд России, в Российскую трехстороннюю комиссию по регулированию социально-трудовых отношений.

Статус экспертов по сертификации будет закреплён законодательно

21 января Правительство РФ внесло в Государственную Думу проект федерального закона № 703636-6 «О внесении изменений в некоторые

законодательные акты РФ», направленный на совершенствование механизма сертификации продукции.

Проект предусматривает закрепление в российском законодательстве правового статуса экспертов-аудиторов по сертификации, а также установление административной ответственности таких экспертов-аудиторов и работников испытательных лабораторий (центров) за нарушение установленных правил выполнения работ по обязательному подтверждению соответствия продукции. В соответствии с российским законодательством, актами Таможенного союза и Единого экономического пространства в сфере технического регулирования обязательное подтверждение соответствия продукции проводится в формах декларирования соответствия и обязательной сертификации. Сертификаты соответствия выдают аккредитованные органы по сертификации с использованием бланков по формам, установленным решениями Евразийской экономической комиссии.

В формах таких бланков предусмотрены подписи эксперта и (или) эксперта-аудитора, которые проводили соответствующие работы. При этом российское законодательство о техническом регулировании не приведено в соответствие с актами Таможенного союза и не регулирует отношения, связанные с деятельностью экспертов-аудиторов. Это не позволяет, в частности, идентифицировать эксперта-аудитора в качестве участника работы по обязательной сертификации, привлечь эксперта-аудитора к ответственности за предоставление недостоверных сведений и за нарушение правил сертификации, исключить участие в работах по сертификации лиц, не обладающих должным уровнем компетентности. Проект закона прорабатывается в системе ТПП РФ.

Неналоговые платежи будут систематизированы

В связи с проводимой Минфином России и Советом Федерации работой по выявлению в отраслевом законодательстве неналоговых («парафискальных») платежей, оказывающих влияние на бизнес, Палата направила стартовые предложения (перечень платежей). При этом было отмечено, что такие платежи не учитываются при подсчете совокупной фискальной нагрузки на бизнес и создают для него дополнительные издержки.

Так, в РФ взимаются следующие отдельные платежи, обладающие признаками налогов и сборов, которые подлежат зачислению в бюджет (**первая группа платежей**):

- плата за предоставление информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления (ст. 22 Федерального закона от 09.02.2009 № 8-ФЗ "Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления");
- патентные пошлины (ст. 1249 Гражданского кодекса РФ);
- плата за проведение государственной экспертизы запасов полезных ископаемых, геологической, экономической и экологической информации о предоставляемых в пользование участках недр (ст. 29 Закона РФ от 21.02.1992 № 2395-1 "О недрах");

- разовые платежи за пользование недрами при наступлении определенных событий, оговоренных в лицензии, включая разовые платежи, уплачиваемые при изменении границ участков недр, предоставленных в пользование (ст. 40 Закона РФ от 21.02.1992 № 2395-1 "О недрах");

- сбор на проведение государственной экологической экспертизы (ст. 14, ст. 28 Федерального закона от 23.11.1995 № 174-ФЗ "Об экологической экспертизе");

- консульские сборы (ст. 36 Федерального закона от 05.07.2010 № 154-ФЗ "Консульский устав Российской Федерации").

- плата за негативное воздействие на окружающую среду (ст. 16 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ "Об охране окружающей среды");

- утилизационный сбор (ст. 24.1 Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ "Об отходах производства и потребления");

- отчисления операторов связи общего пользования в резерв универсального обслуживания (ст. 59, ст. 60 Федерального закона от 07.07.2003 № 126-ФЗ «О связи»);

- сбор за выдачу лицензии на приобретение оружия, разрешений на хранение или хранение и ношение оружия (ст. 23 Федерального закона от 13.12.1996 № 150-ФЗ "Об оружии");

- плата за проведение государственной экспертизы проектной документации и государственной экспертизы результатов инженерных изысканий (ст. 49 Градостроительного кодекса РФ);

- плата за предоставление содержащихся в государственных реестрах юридических лиц и индивидуальных предпринимателей сведений и документов (ст. 7 Федерального закона от 08.08.2001 № 129-ФЗ "О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей");

- плата за предоставление сведений, содержащихся в едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним (ст. 8 Федерального закона от 21.07.1997 № 122-ФЗ "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним");

- плата в счет возмещения вреда, причиняемого транспортными средствами, осуществляющими перевозки тяжеловесных грузов (Постановление Правительства РФ от 16.11.2009 № 934 "О возмещении вреда, причиняемого транспортными средствами, осуществляющими перевозки тяжеловесных грузов по автомобильным дорогам Российской Федерации") и др. Указанные выше платежи зачисляются в бюджет.

В рамках **второй группы платежей** можно выделить те, которые имеют признаки налогов и сборов, но не зачисляются в бюджет:

- некоторые виды портовых сборов (маячный, корабельный, канальный, причальный, якорный) (статья 19 Федерального закона от 8 ноября 2007 года № 261-ФЗ "О морских портах в РФ");

- сборы за аэронавигационное обслуживание (ст. 64 Воздушного кодекса РФ);

- плата за предоставление услуг по использованию инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования (ст. 4 Федерального закона от 17.08.1995 № 147-ФЗ "О естественных монополиях").

- страховые взносы банков в Фонд обязательного страхования вкладов (Федеральный закон от 23.12.2003 № 177-ФЗ "О страховании вкладов физических лиц в банках РФ");

- плата для сбора средств на выплату вознаграждения за свободное воспроизведение фонограмм и аудиовизуальных произведений в личных целях (ст. 1245 Гражданского кодекса РФ);

- отчисления предприятий и организаций, эксплуатирующих особо радиационно опасные и ядерно опасные производства в специальные резервные фонды Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» (ст. 2 Федерального закона от 01.12.2007 № 317-ФЗ "О Государственной корпорации по атомной энергии "Росатом");

- взимаемая с субъектов оптового рынка электроэнергии плата за услуги по оперативно-диспетчерскому управлению в электроэнергетике в пользу ОАО «Системный оператор Единой энергетической системы России» (ст. 16 и ст. 34 Федерального закона от 26 марта 2003 года № 35-ФЗ «Об электроэнергетике») и др.

Просим руководителей территориальных торгово-промышленных палат принять участие в работе по дополнительному выявлению указанных платежей, направив соответствующий запрос в свои членские организации.

Коротко

1 января 2015 года вступил в силу Закон от 05.05.2014 года № 106-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», которым, в частности, предусмотрено, что за ТПП России закреплены полномочия: - по выдаче разрешений на открытие в РФ представительств иностранных торговых палат, смешанных торговых палат, федераций, ассоциаций и союзов предпринимателей; - по выдаче разрешений на открытие в РФ филиалов иностранных торговых палат, смешанных торговых палат, федераций, ассоциаций и союзов предпринимателей; - по персональной аккредитации иностранных работников представительств и филиалов иностранных юрлиц (кроме иностранных работников представительств иностранных банков и иностранных юридических лиц, осуществляющих деятельность в области гражданской авиации); - по представлению интересов иностранных юрлиц при открытии ими своих филиалов и представительств на территории РФ; - по оказанию визовых услуг при оформлении документов для въезда и пребывания на территории РФ для работников филиалов и представительств, а также сотрудников иностранных юрлиц.

12 января в Государственную Думу внесён правительственный законопроект № 694881-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части упорядочивания механизма оказания помощи гражданам на восстановление (приобретение) имущества, утраченного в результате пожаров, наводнений и иных стихийных бедствий». Законопроект направлен на построение системы оказания помощи гражданам на восстановление имущества, утраченного в результате чрезвычайных ситуаций федерального, межрегионального, регионального характера, в том числе пожара, наводнения,

другого стихийного бедствия, на принципах разграничения обязательств по возмещению ущерба, принимаемых страховыми организациями и Российской Федерацией, субъектами Федерации.

12 января в Государственную Думу внесен правительственный законопроект № 694962-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Законопроект предусматривает установление запрета на осуществление закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд у поставщиков (подрядчиков, исполнителей), являющихся офшорными компаниями. Предлагается дополнить установленный законом перечень требований к участникам закупки положением о том, что местом регистрации участника закупки не является офшорная зона, а также установить обязанность комиссии по осуществлению закупок проверять соответствие участника закупки таким требованиям. Проект прорабатывается в системе ТПП РФ.

30 января в Государственную Думу Правительством РФ внесён проект федерального закона № 711802-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об Особой экономической зоне в Калининградской области и о внесении изменений в некоторые законодательные акты РФ» в части:

- возможности временного хранения иностранных товаров, ввозимых на территорию ОЭЗ резидентами ОЭЗ, на участках таких резидентов;

- установления отдельного порядка совершения таможенных операций в отношении товаров Таможенного союза, перемещаемых морским транспортом между автомобильно-железнодорожно-паромным терминалом морского порта Калининград в Балтийске и морским портом Усть-Луга;

- приведения в соответствие с Таможенным кодексом Таможенного союза положений Федерального закона № 16-ФЗ «О транспортной безопасности», касающихся сроков выпуска товаров, помещаемых под таможенную процедуру свободной таможенной зоны;

- наделения таможенных органов полномочиями по ведению учёта транспортных средств, помещённых под таможенную процедуру свободной таможенной зоны.

Законопроект направлен в ТПП Калининградской области для экспертизы.