

**Аналитическая записка
о состоянии и проблемах законотворчества**

№ 149

март 2018 года

**Законодательное обеспечение реализации Послания Президента России
Федеральному Собранию 2018 года**

1 марта Президент Российской Федерации В.В. Путин огласил Послание Федеральному Собранию, в котором обозначил прорывные направления экономического и законодательного обеспечения развития страны, в частности:

- определение справедливого размера налога на имущество физических лиц, поручение новому Правительству РФ сформировать и утвердить налоговые условия ведения бизнеса;

- создание для высокотехнологичных компаний комфортных налоговых режимов, усиление защиты интеллектуальной собственности и пр.;

- развитие несырьевого экспорта и упрощение доступа к финансовым ресурсам;

- упрощение налоговой отчетности для бизнеса, который использует контрольно-кассовую технику;

- разработка с участием деловых объединений конкретных предложений, касающихся того, чтобы Уголовный кодекс РФ перестал быть инструментом решения хозяйственных конфликтов между юридическими лицами. Такие споры, как отметил Президент страны, нужно переводить в административную и арбитражную плоскость.

16 марта Президент РФ утвердил перечень поручений по реализации Послания от 1 марта 2018 года, в котором, в частности, Правительству РФ поручено до 15 июля т.г. подготовить с участием Торгово-промышленной палаты Российской Федерации и ведущих общественных объединений предпринимателей и представить предложения о направлениях и механизмах нормативного обеспечения улучшения условий предпринимательской деятельности. Такая работа в настоящее время проводится ТПП РФ.

Также 20 марта в Государственной Думе состоялось заседание межфракционной рабочей группы по реализации положений Послания Президента Федеральному Собранию, на котором утвержден предварительный План его реализации. В План включено 66 законопроектов, направленных на повышение доступности жилья, увеличение объемов жилищного строительства, совершенствование механизма определения кадастровой стоимости недвижимости, привлечение инвестиций, формирование центров социального и экономического роста, внедрение цифровых технологий и платформ.

Палата планирует данные законопроекты сопровождать.

Палата поддержала проект федерального закона, направленный на развитие системы закупок

В настоящее время на рассмотрении в первом чтении в Государственной Думе находится проект федерального закона № 371836-7 «О внесении изменений в статьи 1 и 8 Федерального закона «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» и статьи 15 и 112 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», внесенный депутатами В.С. Скругом, А.Г. Кобилевым, А.Е. Карповым, А.Н. Козловским, Д.Б. Кравченко и др.

Проектом исключается обязанность государственных и муниципальных унитарных предприятий при осуществлении закупочной деятельности руководствоваться требованиями Федерального закона от 05.04.2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», если закупки осуществляются ими без привлечения бюджетных средств.

Принятие законопроекта, по мнению Палаты, позволит государственным и муниципальным унитарным предприятиям осуществлять расходование средств, полученных ими от осуществления своей деятельности, руководствуясь только Федеральным законом от 18.07.2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

Заключение в поддержку концепции законопроекта направлено Председателю Государственной Думы В.В. Володину.

Проект закона о таможенном регулировании подготовлен к внесению в Государственную Думу

К внесению в Государственную Думу Правительством РФ подготовлен проект федерального закона «О таможенном регулировании». Законопроект разработан в связи с принятием Таможенного кодекса Евразийского экономического союза, который является приложением к Договору о ТК ЕАЭС, подписанному 11 апреля 2017 года на уровне глав государств-членов Союза.

Таможенный кодекс ЕАЭС содержит отсылочные нормы, согласно которым регулирование ряда правоотношений либо установление дополнительных требований должно определяться национальным законодательством стран-участников ЕАЭС.

Целью законопроекта является закрепление особенностей таможенного регулирования в РФ в соответствии с положениями права ЕАЭС.

В законопроекте реализована значительная часть отсылочных норм ТК ЕАЭС, направленных на совершенствование таможенного администрирования, и на упрощение совершения таможенных операций, в частности:

- выдача предварительных решений по вопросам применения методов определения таможенной стоимости ввозимых товаров;
- освобождение от предоставления обеспечения исполнения обязанности по уплате таможенных платежей добросовестными компаниями;
- представление предварительной информации на английском языке.

Также проектом сокращены сроки выдачи предварительных решений о стране происхождения товаров и о классификации товара, существенно расширен перечень случаев освобождения от предоставления обеспечения исполнения обязанности по уплате таможенных платежей, реализована таможенная процедура свободного склада, упрощена процедура идентификации товаров в продуктах их переработки.

В целях реализации Закона после его вступления в силу потребуются принять или скорректировать около 390 подзаконных актов.

В состав рабочей группы по подготовке к рассмотрению законопроекта «О таможенном регулировании», созданной при Комитете Государственной Думы по бюджету и налогам, включены представители Палаты.

«Цифровые права» будут защищены законом

26 марта в Государственную Думу депутатами В.В. Володиным, П.В. Крашенинниковым внесен проект федерального закона № 424632-7 «О внесении изменений в части первую, вторую и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации» (о цифровых правах) (далее – законопроект).

Целью законопроекта является законодательное регулирование рынка существующих в информационно-телекоммуникационной сети новых объектов экономических отношений («токены», «криптовалюта» и пр.), обеспечение условий для совершения и исполнения сделок в цифровой среде. Для этого предлагаются следующие нововведения в гражданское законодательство:

- вводится понятие «цифровое право» и определяется его место в системе объектов гражданских прав (сущность «цифрового права» близка к сущности ценной бумаги, поэтому под таким правом предлагается понимать совокупность электронных данных (цифровой код, обозначение), которая удостоверяет права на объекты гражданских прав);

- вводится понятие «цифровые деньги» и определен их статус, при этом отмечается, что законным средством платежа они не являются (но в некоторых случаях, установленных законом, цифровые деньги смогут использоваться в качестве платежного средства);

- совершенствуются положения ГК о форме сделок, в т.ч. договоров (с целью совершения сделок с цифровыми правами);
- вводится новый вид поименованного договора – об оказании услуг по предоставлению информации;
- расширяется понятие «базы данных» и др.

Принятие законопроекта позволит урегулировать общественные отношения по поводу «цифровых прав», что, в свою очередь, будет способствовать их стабильности.

Кроме того, принятие законопроекта устранит существующие на данный момент пробелы законодательства, используя которые недобросовестные лица выводили активы в нерегулируемую цифровую среду и уводили их из-под взыскания, в том числе, при банкротстве.

Налоговый совет Палаты обсудил предложения бизнеса

27 марта в ТПП РФ состоялось очередное заседание Экспертного совета ТПП РФ по совершенствованию законодательства.

В заседании участвовало порядка 100 предпринимателей, представители Минфина России, а также представители ФНС России и другие.

Открывая заседание, Вице-президент ТПП РФ, Председатель Совета Вадим Чубаров отметил, что в проработке в настоящее время находится ряд вопросов. Так, получено положительное заключение на законопроект ТПП РФ, которым предусматривается право налогоплательщиков, осуществляющих производство драгоценных металлов из лома и отходов без лицензии, применять нулевую ставку НДС при их реализации ЦБ РФ, Государственному фонду драгоценных металлов, банкам (*законопроект 6 апреля внесен в Государственную Думу рядом депутатов*).

Кроме того, Палата выступает за скорейшее принятие отдельного законопроекта о неналоговых платежах и высказывает опасения, что включение отдельных видов платежей в Налоговый кодекс РФ может означать для бизнеса применение блокировки счетов, ареста имущества и пр. мер. Участники заседания были проинформированы о начале подготовки очередного 14 Всероссийского налогового форума, который пройдет 30, 31 октября 2018 года. Представителям бизнеса было предложено направлять материалы в ежегодный налоговый доклад Палаты.

Представители компании «Пепеляев Групп» донесли до участников положения законопроекта о внесении изменений в НК РФ в части исчисления налога на прибыль организаций при отсрочке или просрочке исполнения обязательств.

Поправками предлагается установить, что переоценка по налогу на прибыль признается только в части курсовых разниц, осуществившихся в отчетном

периоде. Такие же правила предлагается установить для расчета величин контролируемой задолженности и собственного капитала при применении правил «тонкой» капитализации в целях ограничения процентов, признаваемых в составе расходов. Также докладчиками было предложено установить порядок, при котором доходы и расходы по делящимся обязательствам будут в 2017 – 2020 годах учитываться в особом порядке, сальдироваться между собой без ограничения, применимого к переносу убытков, и вычитаться из убытка, подлежащего переносу.

Представитель компании «СУЭК» Василий Храмов сделал сообщение о том, что подход, при котором налоговый орган имеет право проверить в момент фактического уменьшения налогооблагаемой базы объем перенесенного убытка, не может подтверждаться ранее состоявшимися налоговыми проверками, не основан на нормах НК РФ. Он предложил на рассмотрение Совета поправки, направленные на введение запрета на пересмотр налоговыми органами размера убытков прошлых периодов, если размер убытка на соответствующий налоговый период был подтвержден в рамках выездной налоговой проверки периода, за который получен убыток.

Индивидуальный предприниматель из г. Рязани остановилась на случаях одновременного проведения двух выездных налоговых проверок, и предложила соответствующие поправки в НК РФ. Кроме того, ею были предложены изменения в части срока на апелляционное обжалование решения о привлечении к ответственности за совершение налогового правонарушения, предусмотренного НК РФ, дело о выявлении которого рассматривается в порядке статьи 101.4 НК РФ, поскольку отсутствие такого срока негативно сказывается на бизнесе. Срок на обжалование, по ее мнению, позволил бы организациям подать апелляционную жалобу и разобраться в сложившейся ситуации до списания спорных сумм штрафов.

По результатам каждого из докладов состоялась интересная дискуссия. Представителями, как государственных органов, так и бизнеса были высказаны предложения по доработке рассмотренных законодательных инициатив. Такая работа будет проведена Экспертным советом в ближайшее время.

Правительство предлагает аттестовать экскурсоводов, гидов-переводчиков и инструкторов-проводников

В ТПП РФ рассмотрен разработанный Правительством Российской Федерации пакет проектов федеральных законов «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования правового регулирования деятельности экскурсоводов (гидов), гидов-переводчиков и инструкторов-проводников», «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части

установления ответственности за нарушение условий оказания услуг экскурсовода (гида), гида-переводчика и инструктора-проводника», «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации в части особенностей регулирования труда отдельных категорий работников сферы туризма».

В соответствии с законопроектами оказывать туристские услуги вправе прошедшие аттестацию экскурсоводы (гиды), гиды-переводчики и инструкторы-проводники, сведения о которых внесены в реестры аттестованных специалистов. Предлагаемые новации должны повысить качество предоставляемых услуг, непосредственно влияющих на безопасность туристов, вывести их рынок из «тени».

Профессиональное туристское сообщество, объединяемое Палатой, в целом поддерживает принятие пакета законопроектов и заинтересовано в его скорейшем внесении в Государственную Думу. Отдельные замечания по законопроектам могут быть устранены при доработке ко 2 чтению.

Так, в соответствии с законопроектами экскурсоводы (гиды), гиды-переводчики и инструкторы вправе осуществлять профессиональную деятельность только в качестве индивидуального предпринимателя или в случае заключения ими трудового или гражданско-правового договора с организацией.

При этом сведения о том, что гид является индивидуальным предпринимателем, работает на основании трудового договора или заключил гражданско-правовой договор с организацией, должны содержаться в реестре аттестованных экскурсоводов (гидов), гидов-переводчиков, инструкторов-проводников и размещаться на официальном сайте в сети «Интернет».

Это может повлечь существенное нарушение сложившейся практики работы экскурсоводов (гидов), гидов-переводчиков, инструкторов-проводников, так как они в основном не привязаны к какому-то конкретному туроператору или турагенту и работают одновременно с десятками организаций. Сведения о том, с кем заключены договоры у экскурсоводов и других лиц, полагаем, вообще не должны размещаться в сети «Интернет».

Требование об указании в реестре аттестованных лиц сведений о заключенных трудовых, гражданско-правовых договорах с организацией – создает потенциальную возможность для оказания давления со стороны туроператора-работодателя на экскурсоводов, гидов, инструкторов. Например, подтверждение о заключенном договоре может быть отозвано туроператором и действие аттестата, дающее право на работу по специальности, прекратится. С заявлением о новом прохождении аттестации экскурсовод сможет обратиться не ранее, чем через 6 месяцев. На прохождении аттестации также потребуется время, продолжительность которого пока неизвестна, поскольку порядок аттестации должен устанавливаться Правительством Российской Федерации.

К тому же при наличии у экскурсовода нескольких десятков договоров с туроператорами и турагентами будет не ясно, по каким критериям следует выбирать договор, сведения о котором нужно указать в реестре аттестованных лиц и сети «Интернет».

В проектируемом дополнении в статью 14.51 КоАП РФ, устанавливающим ответственность за оказание услуг экскурсовода (гида), гида-переводчика, инструктора-проводника лицом, не имеющим аттестата, либо привлечение неаттестованных лиц к оказанию таких услуг, целесообразно предусмотреть составы административных правонарушений, предусматривающие повышенную административную ответственность за повторное совершение данных правонарушений.

ТПП РФ направила заключение по законопроекту в профильное Министерство.

Изменение порядка ввода лекарственных препаратов в гражданский оборот может нанести ущерб развитию отечественной фармацевтической промышленности

29 марта Государственной Думой принят в первом чтении правительственный законопроект № 374838-7 «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросу ввода в гражданский оборот лекарственных препаратов для медицинского применения», который направлен на урегулирование вопросов ввода в гражданский оборот лекарственных препаратов и исключение из сферы технического регулирования разработки, применения и исполнения требований в сфере обращения лекарств.

К первому чтению законопроекта ТПП РФ совместно с ведущими отраслевыми объединениями фармацевтических производителей подготовлено и направлено в Государственную Думу заключение по законопроекту, предложения которого учтены в заключении профильного комитета Думы.

По мнению Палаты, предусмотренная законопроектом схема контроля трех серий (партий) лекарственных препаратов впервые производимых или впервые ввозимых на территорию России, не может обеспечить объективной оценки качества выпускаемых на рынок обращения лекарственных препаратов.

Данная норма противоречит концепции GMP, в основе которой лежит не контроль качества конечной продукции (лекарственного препарата), а обеспечение его качества в процессе производства. Это позволяет обнаружить и ликвидировать неблагоприятные условия до того, как они приведут к выпуску недоброкачественной продукции. Именно производитель готовой формы отвечает за качество лекарственного препарата. Кроме того, при производстве нового лекарственного препарата выпуск первых серий может быть ограничен, а

законопроект предполагает выпуск сразу трех серий для возможного ввода продукции в гражданский оборот.

Законопроектом из процедуры испытания лекарственных препаратов с целью подтверждения соответствия исключаются испытательные центры, подведомственные ФАНО России, ФМБА России, органам здравоохранения субъектов Российской Федерации, а также частные испытательные центры. При этом не дается оценка тому, смогут ли учреждения, подведомственные Минздраву России и Росздравнадзору, выполнять необходимое количество испытаний и с соблюдением сроков. Кроме того данная ситуация может привести к монополизации этой сферы.

Предлагаемые законопроектом новации способны значительно увеличить срок получения разрешения на ввод в гражданский оборот иммунобиологических лекарственных препаратов, в результате чего конечный потребитель получит продукцию с остаточным сроком годности не более 30 %. Существенно увеличатся затраты на выпуск иммунобиологических лекарственных препаратов.

По мнению ТПП РФ, нельзя согласиться с возложением на российскую организацию, осуществляющую ввоз лекарственного препарата (дистрибьютора), функции, предусмотренные законодательством для производителей лекарственных средств, обладающих производственной лицензией.

Как для производимых в Российской Федерации, так и для ввозимых лекарственных препаратов ответственность по подтверждению качества лекарственных препаратов следует закрепить на уровне производителей, возложив на ответственное лицо организации, осуществляющей ввоз лекарственного препарата в Россию, функцию по представлению в федеральный орган исполнительной власти сертификата производителя, подписанного уполномоченным лицом этого производителя.

Отмена декларирования и сертификации на каждую ввозимую партию, предусмотренная законопроектом, может привести к появлению на рынке некачественных лекарственных средств, поскольку недобросовестные производители будут более халатно относиться к качеству продукции в связи с ликвидацией таких фильтров, как Орган по сертификации и испытательный центр.

По мнению ТПП РФ, законопроект требует существенной доработки.

Расширяется уголовная ответственность за нарушения в сфере закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд

Государственной Думой 29 марта в первом чтении принят проект федерального закона № 410960-7 «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статью 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации», внесенный Президентом РФ В.В. Путиным.

Законопроектом предполагается дополнить Уголовный кодекс РФ статьями 200.4 и 200.5.

В проектируемой статье 200.4 УК РФ устанавливается ответственность за злоупотребления в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, совершаемые из корыстной или иной личной заинтересованности лицами, которые не являются должностными лицами или лицами, выполняющими управленческие функции в коммерческой или иной организации, если деяние причинило крупный ущерб.

Статьей 200.5 УК РФ предусматривается ответственность за подкуп работника контрактной службы, контрактного управляющего, члена комиссии по осуществлению закупок, лица, осуществляющего приемку поставленных товаров, выполненных работ, оказанных услуг, иного уполномоченного лица, представляющего интересы заказчика, в целях противоправного влияния на принимаемые ими решения в интересах дающего или иных лиц в связи с закупкой.

Определено, что крупным размером подкупа в настоящей статье признаются сумма денег, стоимость ценных бумаг, иного имущества, услуг имущественного характера, иных имущественных прав, превышающие сто пятьдесят тысяч рублей, особо крупным размером подкупа - превышающие один миллион рублей.

Уголовные дела о преступлениях, предусмотренных новыми статьями 200.4 и 200.5 УК РФ, предлагается отнести к подследственности следователей Следственного комитета РФ.

ТПП РФ данный проект федерального закона поддерживает. 12 апреля т.г. законопроект был принят во втором чтении.

Коротко:

1 марта в Государственную Думу Правительством РФ внесен проект федерального закона № 403657-7 «О внесении изменений в статью 18-1 Федерального закона «О защите конкуренции» (в части расширения перечня оснований для обжалования в антимонопольный орган). Законопроект разработан с целью уточнения оснований для обжалования в антимонопольный орган нарушений порядка осуществления в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, являющихся субъектами градостроительных отношений, процедур, включенных в исчерпывающие перечни процедур в сферах строительства, в том числе, при проведении торгов.

Законопроектом предлагается установить возможность обжалования в антимонопольный орган актов и (или) действий (бездействия) уполномоченного органа в случаях:

незаконного отказа в приеме документов, заявлений;

предъявления к лицу, подавшему жалобу, документам и информации требований, не установленных федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, в случае, если предусмотренная указанными

актами процедура включена в исчерпывающий перечень процедур в соответствующей сфере строительства.

19 марта постановлением Правительства РФ № 300 внесены изменения в постановление Правительства от 26 декабря 2013 года № 1291, которым утверждён перечень видов и категорий колёсных транспортных средств (шасси) и прицепов к ним, в отношении которых уплачивается утилизационный сбор, а также размеры утилизационного сбора. Изменения предусматривают увеличение с 1 апреля 2018 года в среднем на 15% ставки утилизационного сбора на колёсные транспортные средства (шасси) и прицепы в целях создания условий для развития экологически безопасных технологий по переработке отходов.

20 марта группой депутатов и сенаторов в Государственную Думу внесены законопроекты № 419059-7 «О цифровых финансовых активах» и № 419090-7 «Об альтернативных способах привлечения инвестиций (краудфандинге)».

В проекте «О цифровых финансовых активах» даются определения цифровых активов, таких как криптовалюта и токен, законодательно закрепляется вид договора, заключаемый в электронной форме, - смарт-контракт. Криптовалюта и токен определяются как имущество в электронной форме, созданное с использованием криптографических средств. Проектом устанавливается, что данные активы не являются законным средством платежа на территории России.

Законопроект о краудфандинге регулирует отношения по привлечению инвестиций с использованием цифровых технологий и определяет правовые основы деятельности операторов инвестиционных платформ.

Проект легализует процедуру ICO для упрощённого привлечения инвестиций на основе краудфандинга, при этом обеспечивает защиту инвесторов от действий недобросовестных участников и мошенников.

ТПП РФ подготовила заключения по законопроектам.

21 марта Верховным Судом Российской Федерации внесены в Государственную Думу законопроекты № 421600-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием примирительных процедур», № 421476-7 «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Верховном Суде Российской Федерации в связи с совершенствованием примирительных процедур» и № 421494-7 «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации в связи с совершенствованием примирительных процедур».

Законопроекты направлены на внедрение в сферу правосудия способов урегулирования споров посредством использования примирительных процедур, в том числе процедуры судебного примирения при содействии судебного примирителя. По законопроектам будет подготовлено заключение ТПП РФ.

24 марта постановлением Правительства РФ № 321 принято решение о проведении с 1 июня по 1 ноября 2018 года эксперимента по маркировке отдельных видов драгоценных металлов, драгоценных камней и изделий из них контрольными знаками. Юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие операции с драгоценными камнями, включая их добычу, участвуют в эксперименте в добровольном порядке. Целями эксперимента

являются: апробация эффективности введения маркировки для обеспечения контроля за оборотом отдельных видов драгоценных металлов, камней и изделий из них и подтверждения их подлинности и легального происхождения; а также определение технических возможностей эксплуатации интегрированной информационной системы в сфере контроля за оборотом драгоценных металлов и драгоценных камней на всех этапах их оборота.

28 марта в Государственную Думу внесен правительственный законопроект № 427198-7 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях». Проектом предусматривается внесение изменений в часть 2.1 статьи 14.55 КоАП РФ в части увеличения размера административного штрафа, налагаемого на должностное лицо головного исполнителя за нарушение должностным лицом головного исполнителя срока и порядка оплаты товаров (работ, услуг), поставляемых (выполняемых, оказываемых) по государственному оборонному заказу, в том числе, неисполнение обязанности по обеспечению авансирования с 30 - 50 тысяч рублей до 50 - 100 тысяч рублей.

Принятие законопроекта позволит повысить персональную ответственность должностных лиц головного исполнителя по государственному оборонному заказу, а предлагаемые меры будут являться действенным правовым механизмом в пресечении правонарушений в сфере государственного оборонного заказа.

31 марта Президентом РФ в Государственную Думу внесен проект Федерального закона № 430595-7 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях».

Законопроектом предлагается внести в статью 19.28 КоАП РФ «Незаконное вознаграждение от имени юридического лица» изменения, предусматривающие установление условий освобождения юридического лица от административной ответственности за совершение административного правонарушения, если такое лицо способствовало выявлению данного правонарушения, проведению административного расследования и (или) выявлению, раскрытию и расследованию преступления, связанного с данным правонарушением, либо в отношении этого юридического лица имело место вымогательство.