

Аналитическая записка о состоянии и проблемах законотворчества

№ 111

май 2013 года

Малый бизнес в ожидании немалых перемен

14 мая Комитетом Государственной Думы по вопросам собственности был рассмотрен и рекомендован к принятию во втором чтении правительственный законопроект № 201812-6 «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием порядка отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства».

Законопроект содержит ряд ключевых предложений ТПП России и бизнеса:

- распространение льготного порядка приватизации на все арендуемые малым бизнесом помещения, независимо от размера их площади;

- предоставление добросовестным арендаторам права выкупа помещений, включенных в региональные и муниципальные перечни недвижимого имущества, запрещенного к приватизации и предназначенного для оказания имущественной поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства;

- закрепление минимального срока рассрочки оплаты стоимости имущества (не менее 3 лет) с уточнением термина «рассрочка», а также отмена требования первоначального взноса и установление ежеквартальных равных выплат;

- продление срока действия Закона о «малой приватизации» до 1 июля 2015 года;

- предоставление права преимущественного выкупа помещений, арендуемых в течение 2-х лет до 1 сентября 2012 года, т.е. без привязки к дате вступления в силу Закона о «малой приватизации».

Депутаты Комитета рекомендовали Государственной Думе принять законопроект во втором чтении. При этом уточнен и расширен перечень объектов инфраструктуры поддержки малого и среднего предпринимательства: к ним дополнительно отнесены государственные фонды поддержки научно-технической и инновационной деятельности малых предприятий. Также для субъектов малого предпринимательства сопутствующие поправки в Закон № 209-ФЗ предусмотрели упрощенный порядок ведения кассовых операций, подразумевающий возможность сокращения числа документов (кассовых книг, приходных ордеров), оформляемых при их ведении.

Рассмотрение законопроекта во втором чтении планируется в июне 2013 года.

Инвестиции идут на Восток

В настоящее время в Думе ведется доработка ко второму чтению правительственного проекта закона № 249572-6 о налоговом стимулировании инвестиционных проектов на дальневосточных территориях. Палата планирует в ближайшее время инициировать предложения по ряду поправок ко второму чтению проекта.

Напомним, что законопроектом предусмотрено введение в законодательство новой категории налогоплательщика – «участник инвестиционного проекта», реализуемого на территориях Дальневосточного федерального округа, Забайкальского края, Республики Бурятия и Иркутской области. При этом объем капитальных вложений в соответствии с представленным инвестиционным проектом должен составлять не менее чем 150 млн. рублей, которые должны быть осуществлены в течение трех лет со дня включения организации в реестр участников инвестиционного проекта, или 500 млн. рублей, которые соответственно должны быть осуществлены в течение пяти лет.

Указанный проект в целом поддерживается, однако, бизнес и ТПП России видят ряд направлений его возможной доработки ко второму чтению.

Так, в части требований, предъявляемых к учету капитальных вложений, предлагается учитывать не только капитальные вложения, которые были произведены после регистрации в качестве участника инвестиционного проекта, но и капитальные вложения, которые были произведены участником при подготовке и бизнес-планировании инвестиционного проекта. Принимая во внимание длительность проведения подготовительных (проектных) работ предлагается объем капитальных вложений определять с момента начала реализации инвестиционного проекта, что ускорит реализацию уже действующих инвестиционных проектов на территориях Дальневосточного федерального округа, Забайкальского края и Республики Бурятия.

В отношении требований, предъявляемых к инвесторам, не очевидна целесообразность регистрации юридического лица только лишь на территории соответствующего субъекта РФ, в котором реализуется инвестиционный проект. Такое ограничение может привести к устранению крупных холдинговых компаний из указанного проекта либо к увеличению их затрат на организацию бизнеса в указанном регионе.

Также не вполне ясен смысл требования к инвестору о том, что у него для получения льготы должны отсутствовать обособленные подразделения за пределами субъекта, в котором реализуется инвестиционный проект. Инвестиционный проект может осуществляться в нескольких субъектах РФ, находящихся в периметре Дальневосточного округа (например, в Якутии и Амурской области). Указанное требование законопроекта может привести к неоправданному ограничению территории применения льготного режима.

Принципиальным вопросом являются возможные льготные ставки по налогу на прибыль для инвестиционных проектов. В настоящее время большинство инвестиционных проектов, реализуемых (планируемых к реализации) на дальневосточных и забайкальских территориях, являются сырьевыми. Основной отличительной особенностью всех вышеуказанных инвестиционных проектов является длительный период их реализации, крайне существенные расходы на начальном этапе реализации проекта и получение прибыли лишь в долгосрочной перспективе (начало получения прибыли возможно не ранее, чем через 10-15 лет после получения первых доходов). В связи с указанной спецификой считаем, что предложенное законопроектом снижение региональной ставки налога на прибыль с даты получения дохода от реализации по проекту является неэффективной мерой, поскольку в период получения первых доходов они будут с избытком компенсироваться понесенными расходами, и налоговая база по налогу на прибыль в любом случае будет отрицательной.

В отношении установления размера ставки налога на прибыль в части бюджетов субъектов РФ необходимо отметить следующее. В законопроекте указано на возможность снижения ставки налога на прибыль, зачисляемого в бюджеты субъектов. То есть устанавливается право субъекта РФ (не обязанность) по снижению ставки налога. С другой стороны, в п.3 ст.284.3 предполагается, что ставка налога в бюджет субъекта РФ в первые пять лет не может превышать 10%, а в течение последующих 5 лет - не может быть менее 10%. Учитывая право выбора и указание лишь максимальных (первые пять лет) и минимальных размеров (последующие 5 лет), а также тот факт, что бюджеты субъектов на 90 процентов формируются за счет налоговых платежей, с большой долей уверенности можно предположить, что в первые пять лет будет действовать ставка 10 %, а в последующие 5 лет – 18 %. То есть, истинно «льготными» будут только первые пять лет (ставка 10%).

Учитывая затратность подобных инвестиционных проектов, льготирование налога на прибыль на столь непродолжительный период и всего на 8%, как представляется, может не предоставить ощутимых преференций компаниям-инвесторам.

Зачастую частному инвестору в регионах России приходится проходить от 80 до 300 согласований, чтобы начать вкладывать деньги в региональный сектор экономики. Нужно сделать так, чтобы благие начинания, предусмотренные проектом закона, не обернулись для бизнеса бумажной волокитой и доказыванием своего право пользования налоговыми льготами.

Навстречу государственно-частному партнерству

В мае велась подготовка ко второму чтению проекта № 238827-6 «Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации». Необходимость его разработки была вызвана тем, что в настоящее время отсутствует возможность реализации проектов ГЧП по

формам сотрудничества, используемым в мировой практике. Нормы российского законодательства предусматривают использование лишь определенного числа моделей такого партнёрства, что существенно ограничивает возможности по привлечению инвесторов в публичную инфраструктуру.

ТПП РФ инициировала через депутатов Госдумы предложения по поправкам ко второму чтению, направленные, в частности, на уточнение полномочий федеральных органов государственной власти, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в сфере государственно-частного партнерства, содержания соглашений о партнерстве, порядка проведения конкурсных процедур и др.

По мнению Палаты, законопроект, принятый в первом чтении, по-прежнему не устанавливает на законодательном уровне возможность применения различных форм ГЧП. В этой связи Палата считает, что государственно частное партнерство могло бы осуществляться в формах:

- концессионного соглашения;
- предоставления публичным партнером частному (частным) партнеру (партнерам) субсидий, бюджетных инвестиций, государственных гарантий по обязательствам частного (частных) партнера (партнеров), инвестиционного налогового кредита, финансирования или софинансирования предусмотренных соглашениями о государственно-частном партнерстве мероприятий;
- предоставления публичным партнером частному (частным) партнеру (партнерам) в соответствии с земельным законодательством земельных участков, передаче на договорной основе частному партнеру иного недвижимого и (или) движимого имущества;
- иных не запрещенных законодательством формах.

Кроме того, статьей 5 законопроекта определены полномочия субъектов Российской Федерации, в частности, установление порядка проведения конкурсных процедур на право заключения соглашения о государственно-частном партнерстве. Данное положение законопроекта, на наш взгляд, существенно расширяет полномочия органов государственной власти и может повлечь злоупотребления с их стороны, что, в свою очередь, способно привести к существенному сокращению потенциальных участников конкурсов. В этой связи ТПП РФ предложила применять единые подходы проведения конкурсных процедур на право заключения соглашений о ГЧП и четко определить их в федеральном законодательстве.

Новая налоговая политика - на старые рельсы

30 мая т.г. Правительство РФ в целом одобрило Основные направления налоговой политики России на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов. Однако, как отметил Министр финансов РФ А.Г. Силуанов, документ будет еще дорабатываться по ряду направлений.

Торгово-промышленная палата РФ приняла активное участие в обсуждении проекта Основных направлений на парламентских слушаниях в Государственной Думе, заседании Рабочей группы при Российской трехсторонней комиссии, Экспертном совете Открытого правительства и на других площадках. По итогам в указанные структуры была направлена позиция ТПП РФ, основные тезисы которой в целом сводятся к следующему.

В Основные направления впервые включен раздел - "Налоговые условия ведения предпринимательской деятельности", но так и не появился тезис, что налоговая нагрузка на бизнес в будущем увеличиваться не будет. Однако не поддерживается подход, когда при определении налоговой нагрузки в России берется в расчет среднеарифметическая нагрузка в странах ОЭСР и делается вывод, что в нашей стране нагрузка на бизнес менее обременительна. Полагаем, что в данном случае нужно ориентироваться на страны, которые, как и Россия, экспортируют сырье (в первую очередь, Канаду и Австралию) и имеют схожую с нами структуру экономики. В указанных государствах уровень нагрузки на бизнес существенно меньше. Кроме того, нужно принимать во внимание совокупную фискальную нагрузку на бизнес, включающую высокие страховые взносы, и пр.

Палата отметила, что нивелировать некоторые издержки для отечественных производителей после вступления России в ВТО можно, в том числе и налоговыми мерами. Палата поддержала принятый Государственной Думой в сентябре 2012 года пакет законопроектов направленных, в частности, на введение нулевой ставки налога на прибыль для сельхозтоваропроизводителей. В будущем ряд подобных мер можно продумать и для легкой промышленности и других отраслей, что позволит им эффективно конкурировать с иностранными производителями. Однако в Основных направлениях данной теме внимание, к сожалению, не уделено.

Кроме того, на наш взгляд, Основные направления, кроме проекта закона о налоговом стимулировании инвестиционных проектов Д. Востока и Забайкалья, не содержат иных значимых мер стимулирования инвесторов, хотя эта цель позиционируется, как одна из главных по всему тексту документа. В документ также не заложены меры налоговой поддержки малого и среднего бизнеса на среднесрочную перспективу, стимулирования инновационного развития.

Вызывает беспокойство, что Основные направления практически не синхронизированы с Дорожной картой АСИ "Совершенствование налогового администрирования", которая рассчитана на 2013 - 2014 г.г., разрабатывалась с участием бизнеса, ТПП РФ, Минфина, и находится сейчас "на выходе".

В Основных направлениях не говорится про гармонизацию налогового законодательства стран-участниц Таможенного союза. Российская налоговая система не выдерживает конкуренции с такими странами, как Казахстан и др. Необходимо смелее заимствовать прогрессивный опыт наших соседей, к примеру, в НК Казахстана есть отдельный раздел «Управление налоговыми рисками» и инспектор, назначая проверку, должен сослаться на 1 или

несколько из 12 критериев, содержащихся в Кодексе, а не в подзаконном акте (приказе ФНС России).

Многие представители бизнеса, принимавшие участие в экспертизе Основных направлений отметили, что они не содержат тезиса, что же осталось нереализованным из предыдущей версии документа. В результате такого подхода бизнесу сложно планировать свою деятельность, так как заявляемые среднесрочные цели налоговой политики не всегда реализуются или иногда получают свою законодательную регламентацию в ином формате, чем предполагалось.

Также Палата, поддерживая в целом курс на борьбу с фирмами-однодневками, посчитала меры, предусмотренные в Основных направлениях (в части блокировки счетов, доступа к банковской тайне), избыточными. Соответствующий проект закона в настоящее время подготовлен ко второму чтению. Эксперты Палаты активно участвуют в сопровождении законопроекта.

Земельный надзор будет усилен

Правительством Российской Федерации подготовлен проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования государственного земельного надзора», предусматривающий комплексные изменения действующего законодательства.

Дополнение в Федеральный закон от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее - Закон 294-ФЗ) предусматривает возможность устанавливать особенности организации и проведения проверок в части государственного земельного надзора другими федеральными законами. Соответствующие изменения вносятся в Земельный кодекс РФ и регулируют вопросы проведения плановых (не чаще 1 раза в три года) и внеплановых проверок (на основании Закона 294-ФЗ или результатов обследования земельных участков).

В отношении исполнительных органов государственной власти или органов местного самоуправления, в собственности которых находится земельный участок (или земли), вводится обязанность обратиться в трехмесячный срок в суд в случае неисполнения вынесенного надзорным органом предписания об устранении нарушения земельного законодательства. Это создаст дополнительный механизм, побуждающий нарушителя выполнить решение госоргана в судебном порядке, если на него не окажут влияния административные санкции за невыполнение предписания надзорного органа.

Производственный земельный контроль, который в настоящее время осуществляется собственником земельного участка, упраздняется.

В части изменений в КоАП РФ устанавливается размер административного штрафа в процентах от величины кадастровой стоимости земельного участка за наиболее часто встречающиеся правонарушения - самовольное занятие земельного участка, а также за использование земельных участков не по целевому назначению. По мнению разработчиков, это позволит лучше учитывать индивидуальные характеристики конкретного земельного участка и устанавливать санкции соразмерно тяжести совершенного правонарушения.

Кроме того, положения, касающиеся нецелевого использования земель сельскохозяйственного назначения, выделены в отдельную статью с установлением повышенного размера административных штрафов. Повышение административной ответственности предусмотрено и для иных нарушений требований земельного законодательства. При этом доказательства могут быть получены с использованием космических снимков и аэрофотоснимков крупных разрешений. Порядок фиксации доказательств, полученных с использованием методов дистанционного зондирования земли, Правительство РФ определит до декабря 2014 года.

Срок вступления в силу самого законопроекта предусмотрен почти на год раньше - с 1 января 2014 года.

Электронные счета-фактуры существенно минимизируют затраты бизнеса

30 мая в ТПП России состоялось заседание Рабочей группы по электронному документообороту, созданной при Экспертном совете ТПП РФ по совершенствованию налогового законодательства, на тему: «Год с электронными документами: быстрый старт».

В заседании, в частности, приняли участие: Заместитель председателя Налогового совета Палаты Д.Е. Фадеев, Заместитель директора Департамента налоговой и таможенно-тарифной политики Министерства финансов России Разгулин С.В., Заместитель начальника отдела Контрольного управления ФНС России Спириденков Н.Ю., Советник Административно-контрольного управления ФНС России Лапина О.Г., а также более 120 представителей бизнеса.

Сотрудники Минфина России и ФНС России рассказали об итогах первого года работы с использованием электронного документа оборота, перспективах развития электронного документооборота, а также представили законодательные инициативы, которые упрощают обмен электронными счетами-фактурами. В ходе заседания был рассмотрен вопрос о придании счету-фактуре статуса первичного документа.

Представители бизнеса рассказали о первых итогах работы с электронными документами, перспективах, преимуществах и возникающих проблемах, связанных с пробелами в законодательстве, о мерах, стимулирующих контрагентов к переходу на электронное взаимодействие.

Компании «HeadHunter», «REHAU», «Комацу СНГ», «Новолипецкий металлургический комбинат», участвовавшие в заседании, поделились опытом внедрения и перехода своих компаний на электронный документооборот. Они отметили такие преимущества безбумажных технологий, как экономию времени (мгновенная передача информации), сокращение расходов (на печать, хранение документов), высвобождение персонала (замена ручного труда интеллектуальным) и т.п.

Вместе с тем, были выявлены и некоторые вопросы, касающиеся выставления электронных счетов-фактур на стыке налоговых периодов, закрепления права на принятие к вычету НДС по счетам-фактурам, полученным до срока представления декларации по НДС (до 20-го числа) и др.

Для дальнейшего развития электронного документооборота необходимо устранить пробелы в законодательстве, мотивировать персонал, объединять контрагентов в «группового» заказчика, например, когда инициатор перехода (крупная компания) берет все издержки на себя.

Несмотря на имеющиеся трудности, эксперты были единодушны в том, что в России есть все предпосылки для успешного развития электронного документооборота.

Сегодня более 75% организаций сдают отчетность в электронном виде. К 2017 году планируется, что 25% организаций перейдут на электронный документооборот. ГПП России планирует и в будущем активно разъяснять бизнесу преимущества ЭДО, вести конструктивный диалог с ФНС России по данному вопросу.

Коротко

7 мая принят Федеральный закон № 93-ФЗ «О внесении изменения в статью 16.1 Федерального закона «О науке и государственной научно-технической политике», которым уточнено понятие «государственная поддержка инновационной деятельности». Предусмотрено, что государственная поддержка инновационной деятельности представляет собой совокупность мер, принимаемых органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ в соответствии с законодательством РФ и законодательством субъектов РФ в целях создания необходимых правовых, экономических и организационных условий, а также стимулов для юридических и физических лиц, осуществляющих инновационную деятельность. Также теперь финансирование государственной поддержки инновационной деятельности осуществляется не только Российской Федерацией, но и субъектами Российской Федерации с учетом основных направлений государственной поддержки.

7 мая Минюст России издал приказ № 68, которым определил формы документов, представляемых в Министерство юстиции Российской Федерации и его территориальные органы для государственной регистрации

некоммерческих организаций. Указанные формы утверждены Федеральной налоговой службой для государственной регистрации юридических лиц.

8 мая вступил в силу Федеральный закон от 7 мая 2013 № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации», за исключением за исключением нормы статьи 1 Закона о том, что Уполномоченный при Президенте РФ и его аппарат являются государственным органом с правом юридического лица (с 1 января 2014 года). Информационное письмо Президента ТПП России С.Н. Катырина (от 17 мая т.г. № ПР/0296) о Законе об уполномоченных было разослано в территориальные ТПП, членские организации и профильные комитеты Палаты (подробно о Законе об уполномоченных см. в Аналитической записке о состоянии и проблемах законотворчества № 110 за апрель 2013 года).

14 мая Государственной Думой принят в первом чтении проект федерального закона № 222563-6 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О рекламе» в связи с принятием Федерального закона «Об охране здоровья населения от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака», предусматривающий установление административной ответственности за нарушение правил продажи табачных изделий, курение в неустановленных местах, рекламу и спонсорство табака, за вовлечение несовершеннолетних в употребление табака, а также полный запрет на рекламу табака и табачной продукции. ТПП РФ подготовлены поправки, в которых предлагается сохранить возможность рекламы табака, табачной продукции и сопутствующих товаров при проведении специализированных выставок, в которых участвуют отраслевые специалисты.

21 мая утверждена Федеральная целевая программа «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России» на период с 2014 по 2020 год. В перечне задач программы: формирование опережающего научно-технологического задела межотраслевой направленности по приоритетам развития научно-технологической сферы, использующего результаты, полученные в рамках системы фундаментальных исследований, и востребованного отраслями экономики; обеспечение интеграции российского сектора исследований и разработок в глобальную международную инновационную систему на основе сбалансированного развития международных научно-технических связей Российской Федерации; повышение результативности сектора исследований и разработок за счет обеспечения единства его инфраструктуры, координации направлений развития инфраструктуры с системой приоритетов развития научно-технологической сферы и др.

22 мая в ТПП России прошло заседание Рабочей группы по организации мониторинга правоприменения, на котором обсуждены результаты мониторинга в сфере государственного регулирования торговой деятельности (с учетом членства России в ВТО). Материалы,

подготовленные при участии региональных торгово-промышленных палат, членских организаций, направлены в Минюст, Минпромторг и Минэкономразвития. Всего в течение 2012-2013 годов Палата представила в Минюст результаты мониторинга в различных сферах: налоги, торговая деятельность, развитие малого и среднего предпринимательства, регистрация юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, государственные закупки, регулирование цен (тарифов), промышленная безопасность, градостроительная деятельность, таможенное законодательство, третейское судопроизводство, противодействие коррупции (13 «пакетов» материалов). Минюст позитивно реагирует на предложения ТПП РФ: материалы по проблемам налогообложения и ряд других были включены в доклад Президенту РФ о результатах мониторинга. Все обобщенные Палатой данные мониторинга размещены на ее сайте.

27 мая Правительством РФ одобрен к внесению в Государственную Думу проект федерального закона «О внесении изменения в статью 7 федерального закона «О бухгалтерском учете» в части организации ведения бухгалтерского учета некоммерческих организаций». Проектом предлагается разрешить руководителю некоммерческой организации лично вести бухгалтерский учет. Исключения составляют отдельные категории некоммерческих организаций (адвокатские коллегии и бюро; нотариальные палаты; микрофинансовые организации; саморегулируемые организации; организации, выполняющие функции иностранного агента; организации, поступления денежных средств и иного имущества которых за предшествующий отчетный год превысили 3 млн. руб. и др.).