

**Аналитическая записка  
о состоянии и проблемах законоотворчества**

№ 138

октябрь 2016 года

**Предприниматели возражают против принятия проекта нового КоАП РФ**

Президент ТПП РФ С.Н. Катырин, Уполномоченный при Президенте РФ по защите прав предпринимателей Б.Ю. Титов, руководители крупнейших объединений предпринимателей подписали обращение к Председателю Государственной Думы В.В. Володину с мнением о нецелесообразности принятия нового КоАП РФ в современных условиях.

В обращении отмечается, что в настоящее время потребность в актуализации и систематизации правовых положений, составляющих институт административной ответственности, действительно назрела. Всего с 2002 года в действующий Кодекс РФ об административных правонарушениях изменения были внесены более чем 500 федеральными законами. При этом только за VI созыв Государственной Думы изменения в КоАП РФ были внесены 294 федеральными законами, таким образом, каждый шестой закон, принятый Государственной Думой, содержал изменения в КоАП РФ.

Вместе с тем проект Кодекса в той редакции, в которой он был внесен в Государственную Думу, не создает необходимых условий для уменьшения административной нагрузки на бизнес и улучшения делового климата, предусмотренных поручениями Президента РФ и Правительства РФ.

К проекту Кодекса имеется много существенных замечаний. В частности, проект значительно увеличивает размеры административных штрафов, за некоторые - в десятикратном размере, что для многих, особенно малых предприятий, означает банкротство. Предлагаются новые виды административных наказаний для бизнеса, в том числе, ликвидация юридического лица. Серьезно увеличиваются сроки давности по отдельным категориям дел, касающимся бизнеса.

Кроме того, поспешное принятие новой редакции Кодекса не позволит в достаточной мере оценить результат внесенных в 2016 году поправок в КоАП РФ, предусматривающих обязательную административную ответственность в виде «предупреждения» при первом выявлении административного правонарушения, не повлекшего вреда жизни и здоровью людей, приведет к фиксации избыточных требований. При этом проект Кодекса должен быть синхронизирован с проектом федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

В обращении также отмечено, что принятие проекта Кодекса в рассматриваемой редакции может привести к ухудшению инвестиционного климата и ограничению экономической активности.

**Проект нового федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» готовится к внесению в Государственную Думу**

В ТПП РФ перед внесением в Правительство РФ поступила доработанная редакция указанного законопроекта.

В законопроекте учтена значительная часть замечаний Палаты. Так, существенно переработан раздел, касающийся форм и методов контроля, исключены такие формы контроля, как наблюдение. Также сокращен срок приостановления проверки в отношении субъектов малого предпринимательства с 10 до 5 рабочих дней.

Кроме того, в законопроекте уточнено, что только уполномоченный работник может осуществлять взаимодействие с контролирующими органами.

Вместе с тем, замечание Палаты относительно недопустимости установления открытого перечня оснований для проведения внеплановой проверки в доработанной версии законопроекта учтено не было.

Отметим, что частью 1 статьи 55 законопроекта предусмотрен открытый перечень оснований для проведения внеплановой проверки. Регулирование при этом может стать менее определённым и коррупциогенным по сравнению с Федеральным законом от 26.12.2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», содержащим закрытый перечень оснований внеплановой проверки.

Палатой было предложено закрепить в законопроекте закрытый перечень оснований, исключив пункт 6 части 1 статьи 55 законопроекта.

Также Палата предложила придать большую детализацию перечню «грубых» нарушений требований к организации и осуществлению государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.

В качестве таких нарушений предлагается признать:

- невнесение сведений о проверке в Единый реестр проверок. Это позволит обеспечить открытость контрольной деятельности и повысит эффективность и значимость Единого реестра проверок для предпринимателей.

- неиспользование проверочных листов, в случаях, когда их обязательное использование предусмотрено положением о виде федерального государственного контроля (надзора), порядком организации и проведения отдельных видов государственного контроля (надзора), муниципального контроля. Такое положение не позволит контролирующим органам уклониться от использования проверочных листов и повысит уровень защищенности работодателей при проведении контрольных мероприятий.

ТПП РФ согласовала законопроект при условии его последующей доработки на площадке Государственной Думы.

## **«Дорожной карте» по реформированию системы уплаты неналоговых платежей дали зеленый свет**

28 октября Первым заместителем Председателя Правительства РФ И.И. Шуваловым утвержден План мероприятий («дорожная карта») по систематизации неналоговых платежей и формированию единого перечня неналоговых платежей, закреплению в законодательстве РФ единых правил установления, исчисления и взимания таких платежей, а также повышению эффективности их администрирования.

Планом, в частности, предусмотрено поручение Минфину России и Минэкономразвития России до декабря 2016 года внести изменения в законодательство РФ (вид документа – проект федерального закона), предусматривающие:

- общие требования к порядку исчисления и размерам платежей;
- определение сроков, ранее которых и позднее которых в текущем году платежи не могут быть введены;
- недопустимость придания федеральным законам, вводящим новые платежи или ухудшающим положение бизнеса, обратной силы;
- обязательность проведения оценки социально-экономических последствий для бизнеса при принятии проектов актов о введении новых платежей или изменений характеристик действующих платежей;
- включение информации о всех платежах в реестр платежей, который с июня 2017 года будет вести Минфин России, и пр.

Отмечаем, что ранее Минфином России планировалось реализовать соответствующее поручение внесением «точечных» поправок в Бюджетный кодекс РФ. Палата возражала против такого подхода, который бы значительно сузил правовое регулирование данного вопроса.

Реализация положений «дорожной карты» также предполагает до принятия закона, регулирующего систему уплаты неналоговых платежей, в ноябре текущего года распоряжением Председателя Правительства РФ наложить мораторий на введение новых платежей (за исключением налогов, таможенных пошлин, страховых взносов), уплачиваемых бизнесом.

Отметим, что в Плане Палата указана соисполнителем по пунктам 2 и 4. Пункт 2 предусматривает проведение в ноябре 2016 года инвентаризации всех платежей, уплачиваемых бизнесом. Пункт 4 предусматривает участие ТПП РФ в установлении подходов к проведению оценки экономической эффективности вводимых платежей, а именно: планируется внести поправки в Регламент Правительства РФ о том, что в пояснительных записках к проектам актов, предусматривающих установление новых платежей или изменение действующих, должны указываться социально-экономические последствия таких решений.

Реализация Плана позволит выполнить подпункт «е» пункта 1 Перечня поручений Президента В.В. Путина от 25 марта 2016 года № Пр-532, данных по итогам VII Съезда ТПП РФ Правительству РФ.

## **Палата возражает против косвенного увеличения налогов**

20 октября в Государственную Думу был внесен правительственный проект федерального закона № 11078-7 «О внесении изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части реализации отдельных положений основных направлений налоговой политики)».

Законопроект, в частности, предусматривает увеличение пени за просрочку уплаты налогов более 30 дней с одной трехсотой (1/300) до одной ста пятидесятой (1/150) ставки рефинансирования установленной Банком России. Учитывая, что с 2016 года размер пени уже был увеличен за счет приравнивания ставки рефинансирования к ключевой ставке ЦБ РФ, дополнительное ее повышение является чрезмерным и экономически необоснованным. Кроме того, увеличивая размер пени, на нее возлагается несвойственная «штрафная» функция, тогда как изначально уплата пени носит компенсационный характер за пользование неуплаченными государству денежными средствами.

Учитывая это, Палата считает необоснованным увеличение ставки пени для добросовестных налогоплательщиков, у которых недоимка возникла по неосторожности.

Проектом также предложено ограничить перенос убытков прошлых лет по налогу на прибыль организаций тридцатью процентами. При этом ограничение срока переноса убытков десятью годами предлагается отменить.

По мнению Палаты, это приведет к необоснованному отвлечению денежных средств на уплату дополнительных сумм налога на прибыль по итогам налогового периода. Учитывая, что значительная часть убытков в период 2014-2015 гг. сформировалась вследствие влияния изменения курса национальной валюты на финансовый результат деятельности неверно возлагать на бизнес финансовую ответственность за сложившуюся макроэкономическую и денежно-кредитную ситуацию в стране.

Организации вынуждены будут прибегнуть к дополнительному кредитованию, что приведет к ухудшению финансовых результатов в будущем и, в конечном итоге, негативно отразится на налоговых отчислениях в бюджет. Существенное сокращение объема денежных средств у организаций вынудит компании сократить расходы на инвестиционную деятельность.

Палата предлагает отказаться от реализации указанной инициативы, однако, если соответствующие нормы все же будут приняты, считаем целесообразным повысить порог с 30 до 50 процентов, а также не применять указанное ограничение в отношении участников инвестиционных проектов и «стартапов».

Кроме того, законопроектом предусматривается ограничение на действие налоговых льгот по налогу на имущество организаций в отношении движимого имущества. С 1 января 2018 года решение о предоставлении таких льгот будет применяться на уровне субъекта РФ, что влечет для предпринимателей существенные риски.

Палата полагает, что отдельные регионы в силу дефицита бюджета соответствующую налоговую льготу на своей территории могут не ввести. Это, в свою очередь, может привести к тому, что предприниматели будут искусственно

переносить имущество на баланс организаций или их структурных подразделений, созданных в регионах с более льготным налоговым режимом. ТПП РФ предлагает временно воздержаться от реализации данной инициативы.

Проектом также предусматривается перераспределение поступлений от налога на прибыль организаций в бюджеты бюджетной системы России. В частности, до 2020 года планируется приостановить действующий порядок, согласно которому 18 процентов поступает в бюджеты субъектов РФ (регионы могут сами снижать до 13,5 процентов), а 2 процента в федеральный бюджет. При этом с 2017 года до 2020 года планируется зачислять в федеральный бюджет уже 3 процента, а 17 процентов в региональные бюджеты (им позволят снижать ставки до 12,5 процентов).

Следует отметить, что во многих регионах пониженные ставки выражены в фиксированных процентах: 13,5%, 14%, 15% и т.д. Поэтому в региональные бюджеты налог на прибыль будет уплачиваться в прежнем размере, а в федеральный - на 1 процент больше. Это неизменно приведет к росту налоговой нагрузки на налогоплательщиков, применяющих пониженные ставки налога на прибыль в регионах, а это, как правило, участники региональных инвестиционных проектов, крупные инвесторы, организации, осуществляющие финансирование строительства инфраструктурных объектов, и др. Палата предлагает не распространять новые налоговые условия на налогоплательщиков, уже применяющих региональные налоговые льготы по налогу на прибыль.

Заключение Палаты и поправки ко второму чтению законопроекта направлены в Государственную Думу.

### **Президент РФ предложил повысить уровень защиты предпринимателей от уголовного преследования**

28 октября Президент Российской Федерации внес в Государственную Думу проект федерального закона № 15810-7 «О внесении изменений в статью 299 Уголовного кодекса Российской Федерации и статью 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации». Принятие федерального закона позволит обеспечить условия не только для исключения возможности давления на бизнес с помощью механизмов уголовного преследования, но и для создания благоприятного делового климата в стране. Проект поддерживается ТПП РФ и направлен на усиление ответственности должностных лиц правоохранительных органов за совершение действий, повлекших необоснованное уголовное преследование предпринимателей и прекращение ими хозяйственной деятельности.

Отметим, что статьей 299 Уголовного кодекса РФ предусмотрена ответственность за привлечение заведомо невиновного к уголовной ответственности. Это деяние, если оно не сопряжено с обвинением лица в совершении тяжкого (особо тяжкого) преступления, отнесено к преступлениям средней тяжести, т.к. влечет наказание в виде лишения свободы на срок до 5 лет, что не соответствует характеру и степени общественной опасности содеянного. Так, незаконное освобождение от уголовной ответственности лица, подозреваемого или обвиняемого в совершении преступления, в соответствии со статьей 300 Уголовного кодекса РФ признается тяжким преступлением и влечет наказание в виде лишения свободы на срок до 7 лет.

На практике не редки случаи, когда уголовное дело возбуждается не в отношении конкретного предпринимателя, а по факту совершения преступления. Такие дела расследуются в течение нескольких месяцев, а затем прекращаются, что часто приводит к частичному или полному разрушению бизнеса.

В связи с этим законопроектом предусматривается изложить в новой редакции статью 299 Уголовного кодекса РФ «Привлечение заведомо невиновного к уголовной ответственности». За привлечение заведомо невиновного к уголовной ответственности предлагается установить максимальное наказание в виде 7 лет лишения свободы.

Согласно проектируемой статье ответственность должностных лиц правоохранительных органов будет наступать в случае незаконного возбуждения уголовного дела, совершенного в целях воспрепятствования предпринимательской деятельности либо из корыстной (иной личной) заинтересованности, если указанное деяние повлекло прекращение предпринимательской деятельности либо причинение крупного ущерба.

В соответствии с примечанием к статье крупным признается ущерб, сумма которого превышает 1,5 млн. рублей. Расследование преступления, предусмотренного статьей 169 Уголовного кодекса РФ «Воспрепятствование законной предпринимательской или иной деятельности», предлагается передать Следственному комитету РФ.

### **Надзор в сфере труда станет риск-ориентированным**

Минтрудом России подготовлен проект постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» (далее – Проект), предусматривающий применение риск-ориентированного подхода при проведении плановых проверок в рамках федерального государственного надзора за соблюдением трудового законодательства и определяющий Критерии отнесения работодателей к категориям риска (Критерии).

ТПП РФ направила заключение в Минтруд России, в котором было указано на необходимость существенной переработки Проекта. Предусмотренные Проектом методические подходы создают условия для необъективного отнесения работодателей к категориям риска, повышают частоту проведения плановых проверок при осуществлении государственного надзора в сфере труда и не учитывают проводимые работодателем мероприятия по снижению рисков.

Кроме того, часть показателей, применяемых при расчете Критериев, определяется по неизвестным методикам за рамками Проекта, что может затруднить для работодателя оспаривание в административном или судебном порядке решения должностных лиц надзорного органа об отнесении к определенной категории риска.

В доработанной редакции Проекта Минтрудом России часть замечаний Палаты была учтена:

- перенесен на один год с 1 января 2017 года на 1 января 2018 года срок вступления в силу положений о применении риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного надзора за соблюдением трудового законодательства;

- исключена категория работодателей чрезвычайно высокого риска, для которой планировались ежегодные плановые проверки (т.е. частота проверок повышалась в 3 раза по сравнению с действующим порядком);

- уменьшена частота проверок для других категорий риска: высокий риск – один раз в 3 года, значительный риск – один раз в 4 года; средний риск – не чаще чем один раз в 5 лет; умеренный риск – не чаще чем один раз в 6 лет. В отношении работодателей, отнесенных к категории низкого риска, плановые проверки не проводятся;

- один из основных показателей для расчета риска работодателя, определяющий количественную оценку коэффициента добросовестного поведения работодателей ( $K_u$ ), включен в Критерии.

Вместе с тем другие замечания к новой редакции Проекта сохраняются. Методика определения Критериев отнесения работодателей к категориям риска требует дополнительного анализа для исключения необоснованного отнесения работодателей к категориям высокого и значительного риска.

### **Бизнес ответит, как не злоупотребить правом при уплате налогов**

6 октября в ТПП РФ состоялось заседание Экспертного совета Палаты по совершенствованию налогового законодательства и правоприменительной практики. В заседании приняли участие аудитор Счетной палаты РФ С.И. Штогрин, начальник Правового управления ФНС России О.В. Овчар, начальник Управления досудебного урегулирования налоговых споров Е.В. Суворова, замначальника Управления камерального контроля А.А. Касянюк, а также около 100 представителей бизнеса и СМИ.

Открывая заседание, Председатель Совета, Вице-президент ТПП РФ В.В. Чубаров отметил, что в налоговой практике все чаще стали прибегать к таким оценочным понятиям как «должная осмотрительность» и «экономическая обоснованность». Сегодня, по его словам, уже сложилась определенная практика доказывания в судах получения налогоплательщиками необоснованной налоговой выгоды (Постановление Пленума ВАС РФ от 12 октября 2006 г. № 53 «Об оценке арбитражными судами обоснованности получения налогоплательщиком налоговой выгоды»). Однако предложения по законодательному решению проблемы сегодня еще не найдено. В.В. Чубаров отметил, что 15 мая 2015 года в первом чтении принят законопроект № 529775-6 «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации», которым предполагается установить пределы осуществления прав и исполнения обязанностей налогоплательщиков. Однако конструкция, предложенная законопроектом, имеет, по его мнению, множество неточностей и «загоняет» бизнес в жесткие формальные рамки.

Руководитель аналитического центра «Пепеляев Групп» В.М. Зарипов указал, на основании каких актов сегодня судами квалифицируются злоупотребления в налогообложении. Он также подчеркнул, что необходимо полностью изменить подход к злоупотреблению правом и рассматривать концептуально новую редакцию законопроекта. Формальный подход к злоупотреблению заключается в том, что налогоплательщика будут привлекать к ответственности или не предоставлять вычет по НДС в том случае, когда отчетные документы были подписаны

неуполномоченным или неустановленным лицом. Такой подход, по его мнению, в корне не соответствует сложившейся судебной практике. Фактически будет отсутствовать элемент доказывания со стороны налоговых органов.

Представители ФНС России Елена Суворова и Олег Овчар согласились с тем, что в представленной редакции законопроект создает существенные риски для бизнеса. Обсуждение вопроса планируется продолжить в рамках XII Всероссийского налогового форума ТПП РФ (28 ноября - 1 декабря 2016 года).

### **Должникам вход закрыт**

Министерством юстиции России разработан законопроект, которым предлагается ряд изменений в Федеральные законы «Об исполнительном производстве» и «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей». Как следует из пояснительной записки и вытекает из текста проекта, он преследует несколько целей. Во-первых, устранить случаи уклонения должников-организаций от выполнения требований исполнительных документов имущественного характера путем реорганизации (ликвидации) юридического лица-должника и создания впоследствии нового хозяйствующего субъекта. То есть разработчики предлагают один из способов борьбы с так называемыми "фирмами-однодневками". Во-вторых, законопроект призван защитить права иных представителей бизнеса, в том числе от возможного взаимодействия в ходе осуществления хозяйственной деятельности с неплатежеспособными контрагентами.

В частности, проектом предложено внести изменения в подпункт «е» статьи 12 и подпункты «м» и «н» пункта 1 статьи 22.1 Федерального закона от 08 июля 2001 года №129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей». Согласно указанным изменениям в процессе регистрации юридического лица и индивидуального предпринимателя заявитель должен предоставить в орган регистрации справку об отсутствии непогашенной задолженности по исполнительным производствам.

Указанное предложение существенным образом увеличивает сроки, необходимые для подготовки документов для регистрации юридического лица и индивидуального предпринимателя. Так, срок государственной услуги по выдаче справки из Банка данных в исполнительном производстве Федеральной службы судебных приставов составляет в настоящее время 17 рабочих дней.

В связи с проводимыми в настоящее время федеральными органами исполнительной власти мероприятиями по оптимизации процедур регистрации субъектов хозяйствования, в том числе на основе «дорожных карт», такое существенное затягивание времени является недопустимым. Поэтому ТПП РФ в адрес разработчиков направила заключение с предложениями по доработке проекта.

Так, с целью защиты прав добросовестных предпринимателей и реализации иных целей законопроекта Палатой предложено установить, что справка об отсутствии непогашенной задолженности по исполнительным производствам должна быть факультативным документом. Кроме того, поскольку сроки исполнения межведомственного запроса гораздо меньше, нежели сроки, установленные для получения указанного документа непосредственно физическим или юридическим

лицом, эксперты ТПП РФ указали, что данный документ может быть представлен непосредственно заявителем, а может быть получен на основании межведомственного запроса непосредственно самим регистрирующим органом.

## **КОРОТКО**

**11 октября** Государственную Думу депутаты А.Б. Выборный и А.В. Жарков внесли законопроект № 3633-7 «О внесении изменений в Уголовный кодекс РФ и Уголовно-процессуальный кодекс РФ в целях усиления ответственности за коррупцию». Законопроект подготовлен на основе рекомендаций Группы государств против коррупции (ГРЕКО), обязательных для России. Авторами проекта предлагается дополнить УК РФ статьями 204.3 «Обещание, предложение или просьба участия в коммерческом подкупе» и 291.3 «Обещание, предложение или просьба принять либо передать взятку». Чтобы положения о взяточничестве охватывали любую форму неправомерного преимущества, в том числе нематериального характера, в статье 290 УК РФ появляется указание на получение услуг неимущественного характера, неимущественных прав или иных неправомерных преимуществ. Кроме того, предлагается дополнить Кодекс статьей 291.4 «Злоупотребление влиянием», чтобы криминализировать указанное деяние.

Нововведением также является криминализация подкупа национальных и иностранных третейских судей. Авторами законопроекта предлагается распространить на третейских судей действие статьи 202 УК РФ (злоупотребление полномочиями частных нотариусов и аудиторов), а также статьи 204 УК РФ (коммерческий подкуп).

**13 октября** в Государственную Думу внесён правительственный «пакет» поправок в законодательство об усилении ответственности за нарушения в сфере гособоронзаказа путём внесения изменений в КоАП РФ и Уголовный кодекс РФ:

- **№ 4979-7** «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части усиления административной ответственности за правонарушения в сфере государственного оборонного заказа». Поправки предусматривают повышенные штрафы для заказчиков, головных исполнителей и исполнителей гособоронзаказа, уличенных в нецелевом использовании бюджетных средств. Должностных лиц предложено штрафовать в размере от 100 тыс. до 500 тыс. рублей или дисквалифицировать на срок от года до трех лет. Юридические лица за те же нарушения - штраф в размере от 10 до 25 процентов суммы полученных бюджетных средств;

- **№ 5198-7** «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в части усиления ответственности за преступления в сфере государственного оборонного заказа». Должностные лица государственных заказчиков и лица, выполняющие управленческие функции в коммерческой или иной организации - исполнители, могут быть оштрафованы в размере от 500 тыс. до 1 миллиона руб. или осуждены к лишению свободы на срок до шести лет. Предусмотрены также принудительные работы сроком до 5 лет и дисквалификация сроком до 3 лет. За преступления, совершенные в особо крупном размере, предусмотрены повышенные меры

наказания. Расследовать указанные уголовные преступления будут сотрудники Следственного комитета РФ, МВД и ФСБ.

**28 октября** депутат П.В. Крашенинников внес в Государственную Думу законопроект № 15656-7, которым предлагается установить, что внесение изменений в ГК РФ возможно только отдельным федеральным законом. Такие изменения не могут быть включены в тексты законов, изменяющих другие законодательные акты РФ или содержащих самостоятельный предмет правового регулирования. Эта мера предотвратит случаи внесения изменений в ГК РФ несистемного, фрагментарного характера.

**28 октября** Правительством Российской Федерации внесен в Государственную Думу проект федерального закона № 15466-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации в связи с передачей налоговым органам полномочий по администрированию страховых взносов на обязательное пенсионное, социальное и медицинское страхование». Проект предусматривает повышение с 1 января 2019 года страховых взносов на обязательное медицинское страхование работающего населения (ОМС) с 5,1% до 5,9% от фонда оплаты труда. Законопроект не поддержан сторонами работодателей, включая ТПП РФ, и профсоюзов при рассмотрении на заседании Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений.