

**Аналитическая записка
о состоянии и проблемах законотворчества**

№ 146

октябрь 2017 года

Законопроект, направленный на реформирование государственного и муниципального контроля, готов к внесению в Государственную Думу

19 октября состоялись парламентские слушания на тему: «Законопроект о государственном и муниципальном контроле как правовая основа формирования нового облика системы государственного и муниципального контроля», организованные Комитетом Государственной Думы по контролю и регламенту и Комитетом Государственной Думы по экономической политике, промышленности, инновационному развитию и предпринимательству.

На слушаниях обсуждался проект федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – законопроект), который подготовлен Минэкономразвития России в соответствии с планом мероприятий («дорожной картой») по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации на 2016–2017 годы (утверждён распоряжением Правительства от 1 апреля 2016 года №559-р).

Законопроектом определяются правовые и организационные основы системы государственного и муниципального контроля в России, осуществляемого органами исполнительной власти и органами местного самоуправления, общие принципы государственного и муниципального контроля, защиты прав граждан и организаций при его проведении.

ТПП РФ принимает активное участие в обсуждении проекта данного законопроекта. В ходе данной работы многие важные замечания Палаты были учтены разработчиками. Так, учтено замечание Палаты, касающееся необоснованного увеличения сроков проведения проверки с 20 до 60 дней, сокращен срок приостановления проверки в отношении субъектов малого предпринимательства с 10 до 5 рабочих дней, существенно переработан раздел, касающийся форм и методов контроля, исключена такая форма контроля, как наблюдение.

Кроме того, исключены положения законопроекта о формировании реестров объектов государственного контроля (надзора), которые создавали риски бесконтрольного сбора информации о подконтрольных субъектах, исключены положения о возможности проведения проверки в отсутствие руководителя предприятия или уполномоченного им лица, а также неоднозначные положения, касающиеся проведения проверок в отношении СРО.

Палата в целом поддерживает подготовленный законопроект. Вместе с тем замечание Палаты, касающееся недопустимости закрепления в законопроекте открытого перечня оснований для внеплановой проверки, по состоянию на сегодня разработчиками не учтено. На это в своем выступлении на парламентских слушаниях обратил внимание директор Департамента законотворческой деятельности ТПП РФ Д.Е. Фадеев.

7 ноября законопроект одобрен на заседании Комиссии Правительства Российской Федерации по законопроектной деятельности.

В ТПП обсудили новые возможности электронного документооборота

4 октября 2017 года состоялось очередное заседание рабочей группы по вопросам электронного документооборота при Экспертном совете ТПП РФ по совершенствованию налогового законодательства и правоприменительной практики.

В работе сессии на тему «Электронное подтверждение ставки НДС 0%. Автоматизация работы с истребованиями документов» приняли участие: заместитель начальника Межрегиональной инспекции ФНС России по камеральному контролю Алексей Катяев, директор Санкт-Петербургского филиала компании «Такском» Елена Барвицкая, руководитель группы разработчиков «1С Комацу СНГ» Светлана Яндараева, заместитель начальника Департамента налоговой политики и методологии налогового учета «РЖД» Денис Полехин, а также представители иных крупнейших компаний.

Выступающие рассмотрели тенденции и тренды в электронном администрировании НДС и привели примеры успешной автоматизации подтверждения ставки НДС 0%.

Представитель ФНС России Алексей Катяев рассказал об итогах декларационной компании по НДС за 2 квартал и о системе контроля АСК НДС-2, благодаря которой в 13 раз удалось сократить незаконное возмещение НДС. В программе АСК НДС-2 используется 90 критериев. Это и анализ регистрационных данных, и анализ налоговой системы, и контроль её бенефициаров, контрагентов и т.д.

Эксперт отметил, что в этом году 10% налогоплательщиков получили требования о представлении пояснений по НДС. Год назад требований было в разы больше, это означает, что отчетность стала более чистой. Сейчас ФНС переходит к точечной системе администрирования НДС и в настоящее время создана единая база, которая позволяет налоговому инспектору осуществлять контроль за всеми транзакциями и сделками любых налогоплательщиков.

Особое внимание спикер уделил ошибкам, которые допускают налогоплательщики в декларациях по НДС. В частности, некорректно отражаются коды видов операций, «задваиваются» счета-фактуры в книге покупок, не отражается признак актуальности сведений при представлении уточненных деклараций. Для минимизации рисков, по его мнению, нужно ввести внутренний контроль по представлению деклараций по НДС, тщательно проверять своих контрагентов, вести с ними электронный документооборот через оператора ЭДО.

На мероприятии также обсудили возможности электронного документооборота по трансграничным операциям. Так, отмечено, что проведен масштабный эксперимент по обмену электронными документами «РЖД» с ФНС России и ФТС России, в частности, электронными реестрами и электронными накладными с отметками таможенных органов.

Завершая мероприятие, представители бизнеса высказали представителям налоговой Службы свои предложения по совершенствованию нормативно-правовой базы электронного документооборота.

Верховный Суд Российской Федерации напомнил о недопустимости использования уголовного преследования в качестве средства для давления на предпринимателей

03 октября на заседании Пленума Верховного Суда Российской Федерации принято Постановление № 33 «О ходе выполнения судами Российской Федерации Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 15 ноября 2016 года № 48 «О практике применения судами законодательства, регламентирующего особенности уголовной ответственности за преступления в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности».

Верховный Суд отмечает, что суды в целом правильно применяют нормы уголовного и уголовно-процессуального законодательства, предусматривающие особенности уголовной ответственности за преступления в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, учитывая при этом Постановление Пленума от 15.11.2016 года № 48 «О практике применения судами законодательства, регламентирующего особенности уголовной ответственности за преступления в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности».

Вместе с тем имеют место случаи отмены и изменения судебных решений в связи с тем, что суды не в полной мере учитывают разъяснения, содержащиеся в данном Постановлении. Так, судами не всегда выясняется вопрос, относится ли преступление, в совершении которого лицо подозревается или обвиняется, к сфере предпринимательской деятельности.

Имеются факты чрезмерно длительного содержания обвиняемых под стражей без достаточных к тому оснований, в том числе, когда органами предварительного расследования в этот период не производятся следственные и иные действия, предусмотренные УПК РФ.

В частности, обращается внимание судов на необходимость оценки мотивов, приведенных в ходатайствах о продлении срока содержания обвиняемых под стражей, учета правовой и фактической сложности материалов уголовного дела о преступлениях в сфере предпринимательской деятельности, общую продолжительность досудебного производства по уголовному делу, эффективность действий должностных лиц органов предварительного расследования и своевременность проведения следственных и иных процессуальных действий.

Необоснованное продление сроков содержания под стражей обвиняемых, совершивших преступления в предпринимательской сфере, будет исключено

Верховным Судом Российской Федерации 09 октября в Государственную Думу внесен проект федерального закона № 280281-7 «О внесении изменений в статьи 108 и 109 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации», разработанный во исполнение пункта 4 Перечня поручений Президента Российской Федерации о мерах по снижению административной нагрузки на субъекты предпринимательской деятельности в Российской Федерации от 15 августа 2017 года № Пр-1611.

Законопроектом предлагается усовершенствовать процессуальные нормы, регламентирующие сроки содержания под стражей и порядок их продления, усилив гарантии прав на свободу и личную неприкосновенность обвиняемых, в том числе лиц, являющихся субъектами предпринимательской деятельности, при продлении в отношении них срока содержания под стражей в связи с обвинением в совершении не только экономических, но и других преступлений.

В части первой статьи 108 УПК РФ предлагается уточнить, на кого конкретно распространяются установленные данной нормой гарантии в случае совершения преступлений, предусмотренных частями первой - четвертой статьи 159, статьями 159.1- 159.3, 159.5, 159.6, 160, 165 УК РФ.

К таким лицам предлагается отнести подозреваемых, обвиняемых в данных преступлениях, если они совершены индивидуальным предпринимателем в связи с осуществлением им предпринимательской деятельности и (или) управлением принадлежащим ему имуществом, используемым в целях предпринимательской деятельности, либо, если эти преступления совершены членом органа управления коммерческой организации в связи с осуществлением им полномочий по

управлению организацией, либо в связи с осуществлением коммерческой организацией предпринимательской или иной экономической деятельности.

Предлагаемые законопроектом изменения редакции части восьмой статьи 109 УПК РФ исключают факты продления срока содержания под стражей, в случае, если по уголовному делу имеет место неэффективная организация расследования. Так, в соответствии с проектируемой нормой в постановлении о возбуждении ходатайства надлежит излагать основания и мотивы продления срока содержания под стражей, перечень следственных и иных действий и причины, по которым они не были произведены в установленные ранее сроки, а также сведения о произведенных следственных и иных действиях в период после избрания меры пресечения или последнего продления срока содержания его под стражей.

Реализация законодательных новелл, поддерживаемых ТПП РФ, позволит суду усилить контроль за обеспечением конституционных гарантий прав на свободу и личную неприкосновенность лиц, в отношении которых осуществляется уголовное преследование, в том числе, по уголовным делам о преступлениях в сфере предпринимательской или иной экономической деятельности.

Взыскание задолженности по заработной плате можно будет осуществлять по решению Роструда

ТПП России направлено отрицательное заключение на разработанный Минтрудом России законопроект «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации (по вопросам совершенствования механизмов обеспечения своевременности и полноты выплаты заработной платы и иных сумм, причитающихся работнику)». Основная новация законопроекта - предоставление государственной инспекции труда полномочий принимать решение о взыскании начисленной, но невыплаченной заработной платы и иных выплат в рамках трудовых отношений.

В соответствии с порядком осуществления этого полномочия, предусмотренным законопроектом, минимальный срок принятия решения надзорного органа о принудительном исполнении составит более 1,5 месяцев. В то время как срок выдачи судебного приказа для взыскания заработной платы составляет 5 дней со дня поступления заявления в суд.

По мнению ТПП РФ, нецелесообразно вводить новое полномочие инспекции труда, дублирующее полномочия суда, реализация которого займет в несколько раз более продолжительный срок.

Законопроект также предусматривает наделение государственной инспекции труда новым полномочием по организации и проведению мероприятий, направленных на профилактику нарушений трудового законодательства и иных

нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права. Перечень и содержание профилактических мероприятий, которые планируется осуществлять, разработчиком не раскрывается.

При этом в Федеральном законе от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (Закон № 294-ФЗ) вопросы организации и проведения мероприятий, направленных на профилактику нарушений обязательных требований, осуществляемые надзорными органами, раскрыты достаточно подробно и касаются в основном обязанностей надзорных органов, относящихся к регулированию общих вопросов осуществления надзора, а не трудового законодательства (размещение информации на официальном сайте в сети «Интернет», обобщение практики по надзору в соответствующей сфере и т.п.).

С учетом сказанного, а также того, что статья 356 Трудового кодекса РФ включает лишь основные полномочия инспекции труда, внесение в нее отдельного полномочия по вопросам профилактики представляется излишним.

Предложение законопроекта наделить инспектора труда правом опрашивать физических лиц и составлять протоколы опросов не соответствует Закону № 294-ФЗ, которым такие полномочия надзорных органов не предусмотрены.

Федеральный бюджет на 2018-20 годы будет принят в осеннюю сессию Государственной Думы

Государственной Думой 27 октября принят в первом чтении правительственный проект федерального закона № 274618-7 «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов».

Основные характеристики проекта бюджета: доходы в 2018 году – 15 257,8 млрд. рублей, в 2019 году – 15 554,6 млрд. рублей, в 2020 году – 16 285,4 млрд. рублей.

Расходы в 2018 году – 16 529,2 млрд. рублей, в 2019 году – 16 373,7 млрд. рублей, в 2020 году – 17 155,3 млрд. рублей.

Дефицит в 2018 году – 1 271,4 млрд. рублей, в 2019 году – 819,1 млрд. рублей, в 2020 году – 869,9 млрд. рублей.

ТПП России направила заключение на законопроект к первому чтению в профильный Комитет Государственной Думы по бюджету и налогам, а также в Комитет Государственной Думы по экономической политике, промышленности, инновационному развитию и предпринимательству.

В заключении Палаты отмечены риски системного «сжатия» расходов федерального бюджета с 18,1% ВВП в 2017 году до 15,6% ВВП в 2020 году, что

может негативно отразиться на возможностях роста экономики страны. Кроме того, в бюджете «резервируются» значительные средства (более 1 трлн. рублей), которые можно будет перераспределять без внесения поправок в закон о федеральном бюджете.

Также ТПП РФ поставлены вопросы, связанные с сокращением инвестиций и ростом налоговой нагрузки на бизнес (ставок акцизов, утилизационный сбор, плата за использование леса, водных объектов и т.п.), что, по мнению Палаты, может создать дополнительные ограничения для экономического роста. Отмечена необходимость увеличения капитализации Фонда развития промышленности, финансирования малого и среднего бизнеса, поддержки лёгкой промышленности (соответствующая поправка ко второму чтению внесена Палатой в профильный Комитет Госдумы).

Палата принимала в октябре участие в обсуждении проекта бюджета на площадках Совета Федерации и Государственной Думы и планирует сопровождать проект до момента его окончательного принятия.

Законопроекты, принятые Государственной Думой во втором чтении, пройдут процедуру оценки регулирующего воздействия

07 октября 2017 года постановлением Правительства Российской Федерации № 1229 определены процедуры оценки регулирующего воздействия проектов федеральных законов, принятых Государственной Думой во втором чтении.

Напомним, что в апреле 2017 т.г. изменениями в Регламент Государственной Думы было установлено полномочие Совета Государственной Думы направлять в Правительство РФ для проведения оценки регулирующего воздействия законопроекты, принятые во втором чтении.

Постановлением Правительства РФ от 17 декабря 2012 года № 1318 утверждены Правила проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии.

Подписанным постановлением № 1229 Правила дополнены новым разделом, устанавливающим особый порядок оценки регулирующего воздействия законопроектов, принятых Государственной Думой во втором чтении.

Так, Минэкономразвития России наделено полномочием по проведению публичного обсуждения принятых во втором чтении законопроектов, а также по подготовке заключения об оценке их регулирующего воздействия.

Установлены сроки проведения оценки регулирующего воздействия таких законопроектов:

- проведение публичного обсуждения законопроектов, принятых во втором чтении, – не менее 7 рабочих дней со дня их размещения на официальном сайте;
- подготовка и направление в федеральные органы исполнительной власти заключения – в течение 7 рабочих дней со дня окончания публичного обсуждения законопроекта, принятого во втором чтении;
- представление позиций федеральных органов исполнительной власти в отношении заключения – 5 рабочих дней с даты получения заключения.

Коротко:

11 октября в первом чтении принят правительственный законопроект № 204628-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об акционерных обществах». Законопроект разработан в соответствии с пунктами 2, 9 и 16 плана мероприятий («дорожной карты») «Совершенствование корпоративного управления», утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 июня 2016 г. № 1315-р.

Законопроектом предусматриваются следующие изменения: уточняются критерии, исходя из которых, размер дивидендов по привилегированным акциям считается определенным уставом акционерного общества; вносятся положения о комитете совета директоров в публичных акционерных обществах (далее – ПАО); регламентируются положения о внутреннем аудите и системе внутреннего контроля и управления рисками в ПАО; закрепляется положение о возможности участия совета директоров в формировании органов управления акционерного общества без возникновения у акционеров права выкупа принадлежащих им акций и др. Ранее Палатой направлялось заключение по данному законопроекту с предложениями о конкретизации положений о комитете совета директоров в публичных акционерных обществах, а также о внутреннем аудите и системе внутреннего контроля и управления рисками в ПАО.

16 октября Правительством Российской Федерации в Государственную Думу внесен проект федерального закона № 286345-7 "О внесении изменений в статью 172.1 Уголовного кодекса Российской Федерации и статью 160.1 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации".

Законопроектом предлагается повысить нижний порог штрафа за фальсификацию документов учета и финансовой отчетности организации, предусмотренный статьей 172.1 УК РФ, с 300 тысяч до 500 тысяч рублей, установить уголовную ответственность за те же деяния, совершенные группой лиц по предварительному сговору или организованной группой, в виде штрафа в размере от 3-х миллионов до 5 миллионов рублей либо лишения свободы на срок

до 7 лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до 3-х лет.

Кроме того, предлагается распространить обязанность следователя, дознавателя по установлению имущества подозреваемого, обвиняемого и по наложению ареста на данное имущество на случаи, когда возможно применение конфискации имущества в соответствии со статьей 104.1 УК РФ, либо за совершенное преступление предусмотрено наказание в виде штрафа или другие имущественные взыскания.

18 октября в Общественной палате РФ состоялись «нулевые чтения» посвященные вопросам «социального предпринимательства». В рамках «нулевых чтений» обсуждались проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части закрепления понятия «социальное предпринимательство»)», разработанный Минэкономразвития России. Участники «нулевых чтений» поддержали правительственный законопроект.

25 октября Государственной Думой принят Федеральный закон «О валютном регулировании и валютном контроле» и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (законопроект № 1166026-6).

Закон направлен для одобрения в Совет Федерации. Целью Закона является устранение условий, способствующих нарушениям в сфере валютного регулирования. Закон направлен на предотвращение незаконных валютных операций, совершаемых через уполномоченные банки Российской Федерации.

Ранее Палатой ко второму чтению направлялись предложения по поправкам, которыми предлагалось конкретизировать положения законопроекта в части формы и сроков направления отказа в осуществлении валютной операции. Предложения Палаты учтены в итоговой редакции Закона.

26 октября прошло рабочее совещание в Комитете Государственной Думы по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям, на котором обсуждался правительственный законопроект № 187920-7 «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в части упрощения строительства, реконструкции, капитального ремонта и (или) эксплуатации линейных объектов» (публичные сервитуты).

Законопроект предлагает в целях устранения препятствий и сокращения сроков оформления прав на земельные участки, необходимые для размещения и эксплуатации линейных объектов (линии электропередач, водопроводов, газопроводов и т.п.) использовать модернизированный публичный сервитут, устанавливаемый в одностороннем порядке на основании административного решения органа государственной власти или местного самоуправления на всем протяжении линейного объекта. Линейные объекты будут размещаться

компаниями без учета согласия на их размещение правообладателей земельных участков.

Участники обсуждения отметили, что законопроект ущемляет права собственников и иных правообладателей земельных участков и требует серьезной доработки. Решено создать рабочую группу при Комитете Государственной Думы по подготовке законопроекта, в которую войдут представители Палаты.

27 октября на сайте Президента Российской Федерации опубликован Доклад о результатах мониторинга правоприменения в России за 2016 год. Документ готовится Правительством РФ ежегодно во исполнение Указа Президента РФ от 20 мая 2011 года № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации».

В доклад включены результаты мониторинга выполнения решений Конституционного Суда РФ, постановлений Европейского Суда по правам человека, результаты мониторинга правоприменения по отраслям законодательства Российской Федерации, в том числе, в сфере здравоохранения, образования и науки, социальной политики, сельского хозяйства, сырья и продовольствия, территорий опережающего развития, транспорта, банковской деятельности, обеспечения жильём, повышения качества жилищно-коммунальных услуг, совершенствования системы государственного управления.

ТПП РФ с 2012 года систематически направляет в Минюст России и иные федеральные органы исполнительной власти результаты мониторинга правоприменения, полученные с участием территориальных палат и членских организаций системы ТПП.