

Аналитическая записка о состоянии и проблемах законотворчества

№ 104

сентябрь 2012 года

Торгово-промышленные палаты – полноправные участники программ поддержки бизнеса

Минэкономразвития России по запросу ТПП России дано официальное разъяснение вопроса о возможности отнесения торгово-промышленных палат к организациям, образующим инфраструктуру поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства (далее – МСП), и их участия в реализации программ развития субъектов МСП.

Проблема участия территориальных ТПП в указанных программах обусловлена тем, что палаты прямо не указаны в перечне объектов инфраструктуры поддержки субъектов МСП, предусмотренном частью 2 статьи 15 Федерального закона от 24 июля 2007 года № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон). В ряде случаев это дает формальный повод органам исполнительной власти субъектов РФ не включать торгово-промышленные палаты в число исполнителей региональных и муниципальных программ поддержки субъектов МСП.

Вместе с тем в соответствии с частью 1 статьи 15 Федерального закона инфраструктурой поддержки субъектов МСП является система коммерческих и некоммерческих организаций, которые осуществляют свою деятельность или привлекаются в качестве поставщиков (исполнителей, подрядчиков) при реализации федеральных, региональных, муниципальных программ развития субъектов МСП.

Минэкономразвития России подчеркнуло, что предусмотренный частью 2 статьи 15 Федерального закона перечень объектов инфраструктуры поддержки МСП не является исчерпывающим, таким образом к объектам инфраструктуры могут быть отнесены любые организации, удовлетворяющие требованиям, установленным в программах развития субъектов МСП, в том числе торгово-промышленные палаты.

Права предпринимателей будет защищать Уполномоченный

На должность Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей его Указом от 22 июня 2012 года № 879 назначен Б.Ю.Титов. В целях закрепления его правового статуса был разработан соответствующий проект федерального закона, который в целом поддерживается ТПП России.

Палата предложила назначать на должность Уполномоченного после консультаций в отношении его кандидатуры с общероссийскими

объединениями предпринимателей, а на уровне субъекта РФ – с региональными бизнес-объединениями, дополнить проект нормами о регулярном взаимодействии между основными бизнес-объединениями предпринимателей и Уполномоченным.

Кроме того, предложено не считать государственным органом Уполномоченного, поскольку он занимает государственную должность (как предусмотрено в законопроекте). Для возможного участия Уполномоченного в судебных процессах и в качестве стороны в административных правоотношениях целесообразно отдельно указать его должность во всех процессуальных кодексах, что усилит правовой статус Уполномоченного и его процессуальное положение при защите прав предпринимателей.

Необходимо предусмотреть в проекте ежегодное представление Президенту РФ доклада Уполномоченного о состоянии в сфере защиты прав предпринимателей, поскольку на должность Уполномоченный назначается главой государства.

Также при внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (сопутствующий законопроект) следует предусмотреть более существенные штрафы за неисполнение законных требований Уполномоченного, поскольку штрафные санкции в отношении должностных лиц государственных органов и органов местного самоуправления в размере от одной тысячи до трех тысяч рублей являются недостаточными для предотвращения возможных злоупотреблений.

Государство и бизнес станут партнерами

ТПП России направила в Минэкономразвития России заключение по проекту федерального закона «О государственно-частном партнерстве».

Законопроектом регулируются основные условия и порядок заключения соглашений о государственно-частном партнерстве (далее – ГЧП) между публичными образованиями, т.е. Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями, с одной стороны, и российскими и иностранными юридическими лицами, с другой стороны.

Законопроект предусматривает возможность передачи в собственность частному партнеру земельных участков, иных объектов недвижимого и движимого имущества, необходимых для реализации соглашения, и, наоборот, передачи частным партнером прав собственности на объект соглашения публичному партнеру. При этом частный партнер должен выполнять две и более из следующих функций - проектирование, финансирование, строительство, реконструкцию, модернизацию, эксплуатацию, техническое обслуживание.

Частные партнеры должны отбираться по конкурсу, за исключением случаев, когда объект соглашения о ГЧП либо земельный участок, на котором будет размещен этот объект, находятся во владении, пользовании

или собственности частного партнера. Публичным партнерам будет гарантирована возможность осуществления контроля за деятельностью частных партнеров и ходом реализации проектов.

Несмотря на свою актуальность, по мнению ТПП России, по ряду позиций законопроект нуждается в уточнении и детализации.

Так, в настоящее время в Российской Федерации происходит переход на бюджетирование, основанное на программных принципах. Все расходные обязательства должны быть разнесены по соответствующим государственным (муниципальным программам), что позволит оценить степень достижения целей при осуществлении расходов бюджета.

В свою очередь законопроект не содержит упоминание о программных механизмах, а также о необходимости согласованного применения инструментов ГЧП с другими инструментами бюджетной политики на уровне стратегического планирования. Необходимо дополнить проект закона в этой части.

Вызывает сомнение целесообразность включения в перечень возможных объектов соглашений о ГЧП (как это предусмотрено проектом) без каких-либо ограничений объектов обороны и безопасности, а также объектов, используемых для охраны правопорядка.

Кроме того, предлагается выделить в качестве самостоятельной позиции в перечне объектов ГЧП – объекты инфраструктуры агропродовольственного рынка (элеваторы продукции, включая портовые, рыбоприемные пункты и холодильники, транспортно-логистические центры и т.п.) и предприятия по переработке сельскохозяйственной продукции и сырья.

Законопроект закрепляет только конкурсную процедуру отбора проектов ГЧП, ущемляя права тех частных инвесторов, которые уже выполнили работы в отношении объекта ГЧП и могут иметь преимущественное право на реализацию такого проекта. Предлагаем в законопроекте предусмотреть две процедуры отбора проектов ГЧП, в зависимости от того, кто инициировал такой проект - орган государственной власти или частный инвестор.

Если проект ГЧП инициировал орган государственной власти (подготовил концепцию, техническое задание), то осуществляется конкурсный отбор частных инвесторов на реализацию такого проекта. В случае, когда проект ГЧП подготовлен частным инвестором, проект проходит процедуру отбора на соответствие установленным критериям.

Серьезные возражения вызывают предусмотренные законопроектом возможные случаи замены «частного партнера» без осуществления конкурсных процедур, что ставит под сомнение сам принцип отбора частного партнера на прозрачных условиях по результатам соответствующего конкурса. Необходимо дополнить законопроект положениями о гарантиях «частным партнерам» в части невозможности такой замены без их согласия.

Налоговыми рисками нужно управлять

19 сентября в ТПП РФ прошло первое заседание рабочей группы по управлению налоговыми рисками при Экспертном совете Палаты по совершенствованию налогового законодательства и правоприменительной практики на тему: «Управление налоговыми и сопутствующими рисками в процессе инвестирования».

В заседании приняли участие Председатель Комитета ТПП РФ по развитию потребительского рынка А.И. Борисов, Председатель совета директоров АКГ «Градиент Альфа» П.А. Гагарин, заместитель директора Юридического департамента ТПП РФ Д.Е. Фадеев, заместитель председателя Комитета по налоговой политике РСПП А.В. Тихоновский, представители деловых кругов и налоговые эксперты.

Открывая заседание, Руководитель группы П.А. Гагарин отметил, что она займется выработкой законодательных предложений по законной минимизации налоговых рисков, методов управления рисками, а также изучением лучшей зарубежной и российской практики оптимизации налогообложения. По негативному влиянию на инвестиционный климат страны налоговые риски, по данным опроса инвесторов, проведенного в мае с.г., являются наиболее существенными, отметил П.А. Гагарин, и потому следует создать для бизнеса такие условия работы, чтобы он добровольно отказался от использования «серых» схем оптимизации налогообложения.

Заместитель председателя Комитета по налоговой политике РСПП А.В. Тихоновский довел до участников заседания озабоченность крупного бизнеса проектом приказа ФНС России, утверждающего форму уведомления о контролируемых сделках. По его мнению, форма уведомления подразумевает предоставление налоговым органам слишком большого объема информации. Смысл этого нововведения остается пока непонятным импортерам и другим участникам ВЭД, налоговые риски которых с введением новой формы уведомления лишь увеличиваются.

Главный специалист Фонда прямых инвестиций банка «Уралсиб» И.Л. Туревский посвятил свое выступление анализу налоговых рисков при регулируемой законом о трансфертном ценообразовании передаче средств между участниками и обществом.

Специалист налогового департамента нефтяной компании «Башнефть» С.В. Смышляева в своем выступлении ответила на актуальный для предпринимателей вопрос, почему при инвестициях в недвижимость задерживается вычет НДС.

Директор по развитию компании «МаркПриор» О.В. Максимова дала подробный анализ налоговых рисков инвесторов особых экономических зон.

В заключение заседания генеральный директор инвестиционной компании «Диалар Инвест» Д.В. Мяченков сделал сообщение об акционировании субъектов среднего бизнеса, после чего состоялось заинтересованное обсуждение прозвучавших предложений.

Вводятся дополнительные страховые взносы за работников, имеющих право на досрочную пенсию

Правительством Российской Федерации в целях обеспечения сбалансированности бюджета Пенсионного фонда РФ разработан проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ по вопросам совершенствования обязательного пенсионного страхования».

Проект предусматривает установление дополнительных взносов в Пенсионный фонд в отношении выплат работникам (без ограничения верхним пределом облагаемой суммы), имеющим право на досрочную пенсию: для рабочих мест, включенных в Список № 1, в 2013 г. – 4%, в 2014 г. – 6%, в 2015 г. – 9%; для рабочих мест, включенных в Список № 2, в 2013 г. – 2%, в 2014 г. – 4%, в 2015 г. – 6%.

В дальнейшем увеличение дополнительного тарифа продолжится, исходя из актуарных расчетов для обеспечения выплат досрочных пенсий (согласно проекту Стратегии развития пенсионной системы Российской Федерации до 2030 г. в расчетах на 2013 г. по Списку №1 необходимый тариф - 15,1%, по Списку № 2 - 8,7%).

В 2013-2015 годах облагаемая база для уплаты фиксированного размера страхового взноса на обязательное пенсионное страхование увеличится с 1 до 3 минимальных размеров оплаты труда для самозанятых лиц (индивидуальные предприниматели, адвокаты, нотариусы, главы фермерских хозяйств). Это связано с тем, что платежи самозанятых лиц на обязательное пенсионное страхование значительно меньше расходов Пенсионного фонда РФ на финансирование выплачиваемых им пенсий.

В соответствии с законопроектом в 2013-2015 годах для основной массы плательщиков сохраняется тариф страховых взносов в государственные внебюджетные фонды в размере 30% с выплат работникам и в размере 10% в Пенсионный фонд сверх установленной предельной величины базы для начисления страховых взносов.

Проект закона не поддержан профсоюзами и работодателями. По мнению ТПП РФ, уплату работодателем дополнительных взносов необходимо предусмотреть не на основании устаревших Списков, а на основании фактических условий труда на рабочем месте по итогам аттестации рабочих мест.

Вступление в силу законопроекта целесообразно отложить на год до того момента, когда будут утверждены Стратегия и нормативные правовые акты, позволяющие работодателю перейти от Списков к предоставлению работникам досрочных пенсий, компенсаций и пр. в зависимости от конкретных условий труда на рабочих местах.

К вопросу о нотариальном удостоверении сделок

В статье 8¹ проекта изменений в Гражданский кодекс РФ, подготовленного ко второму чтению, появилось правило: «Если иное не установлено законом, в случаях, когда хотя бы одной из сторон сделки является гражданин, такая сделка, влекущая возникновение, изменение или прекращение прав, которые подлежат государственной регистрации, должна быть нотариально удостоверена». Эта норма вызывает серьезную озабоченность, поскольку участие нотариусов в процессе регистрации имущественных прав повлечет существенное увеличение затрат предпринимателей и граждан, и, как следствие – ухудшение предпринимательского климата в России.

В этих проблемах пытались разобраться участники общественных слушаний, организованных по инициативе Комитета ТПП РФ по предпринимательству в сфере экономики недвижимости, которые состоялись 26 сентября в Общественной палате Российской Федерации.

В основном присутствующие высказались против введения обязательного участия нотариата в процедурах государственной регистрации прав, поскольку идея законодателя об обязательном участии нотариусов будет реализовываться за счет населения. Тем более что государство имеет возможность защитить права участников гражданского оборота за счет системы государственной регистрации права и кадастрового учета. Так, сегодня Росреестр оказывает полный комплекс услуг по регистрации собственности, включая проверку «юридической чистоты».

Кроме того, система государственных реестров предполагает наличие фиксированной государственной пошлины (1000 рублей для физических лиц, 15000 рублей для юридических лиц). Это дает возможность гражданам с разным уровнем дохода оформлять и переоформлять право собственности. Например, государственная пошлина за ипотечную сделку сегодня составляет 200 рублей, а планируемая процентная ставка за нотариальное удостоверение составит не менее 1% от суммы сделки.

Участники слушаний отметили, что норму 8¹ проекта изменений в ГК РФ следует скорректировать и предоставить право гражданам самостоятельно принимать решение - обращаться им к нотариусу для удостоверения сделки или нет.

Общественный контроль как функция гражданского общества

Палата участвует в обсуждении разработанного Общественной палатой РФ законопроекта «Об общественном контроле в Российской Федерации», концептуально поддерживая его.

Предложено исключить из пункта 3 статьи 4 проекта, который определяет объекты общественного контроля, упоминание об иных

некоммерческих организациях, а также коммерческих организациях, деятельность которых затрагивает общественные интересы.

Также необходимо исключить из законопроекта и другие аналогичные положения. К примеру, в соответствии с пунктом 1 статьи 61 проекта деятельность некоммерческих организаций (НКО) может быть подвергнута общественным проверкам в части удовлетворения общественных интересов. В законопроекте категория «общественные интересы» определена наиболее общим образом и в конечном итоге может быть сведена к любой сфере, рассматриваемой гражданским обществом непосредственно или через его представителей в качестве общественно значимой. Поэтому деятельность НКО в части удовлетворения общественных интересов как предмет общественной проверки НКО представляет, по мнению Палаты, неограниченно широкое определение, что несет с собою риски злоупотребления правом проверки.

Таким образом, ведение дополнительного вида контроля может привести к появлению очередного необоснованного административного барьера. Следует иметь в виду и то, что НКО ежегодно отчитываются в установленном законом порядке перед органами юстиции, которые осуществляют плановые и внеплановые проверки деятельности НКО.

Предложенный в статье 16 проекта механизм формирования общественных советов является спорным, поскольку выстраивает вертикаль подчиненности институтов гражданского общества, которая свойственна органам государственной власти. Причем, предлагается сделать основным элементом этой системы общественные палаты, которые формируются, в том числе и органами власти, в свою очередь являющимися объектами общественного контроля.

Государственное стратегическое управление позволит «увидеть горизонт»

ТПП России активно поддерживает разработанный во исполнение майских 2012 года президентских указов проект федерального закона «О государственном стратегическом управлении».

Реализация законопроекта позволит развивать экономику на основе системных подходов к планированию и реализации долгосрочных программ; повысит конкурентоспособность России на глобальных рынках; обеспечит выравнивание условий развития разных регионов страны на базе улучшения качественных и количественных социально-экономических характеристик; даст определенные гарантии инвесторам в стабильности развития экономики, планах регионального развития.

Вместе с тем, по проекту имеется ряд замечаний.

Государственное стратегическое управление направлено на решение задач устойчивого социально-экономического и научно-технологического развития России, которое обеспечивается, в том числе, успешным развитием

всех форм предпринимательства. Однако разработчики не отнесли к числу участников процесса стратегического управления ни предпринимателей, ни представителей общероссийских объединений бизнес-сообщества. Палатой предложено расширить перечень основных участников процесса планирования за счет включения в него представителей бизнес-сообщества.

К предмету правового регулирования проекта, по мнению Палаты, отнесено излишнее количество различных документов, прогнозов, стратегий и пр., ряд из которых мог бы быть регламентирован и утвержден подзаконными нормативными правовыми актами, например, указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ. В тоже время проект закона не содержит конкретных процедурных механизмов реализации указанных документов, сроков их разработки и внесения в органы власти и пр.

В проекте закона не предусмотрена также ответственность должностных лиц федеральных органов исполнительной власти за срыв разработки и реализации плановых документов, за их неэффективную реализацию.

Кроме того, вводить закон в действие нужно поэтапно, предоставив субъектам РФ достаточное время для изменения своей нормативной базы, подготовки материальной и кадровой составляющей. В этом заключается существенный риск его реализации.

Коротко

2 августа Высшим Арбитражным Судом РФ внесен в Государственную Думу проект федерального закона № 121844-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с совершенствованием примирительных процедур». Законопроектом предусматриваются дополнительные по отношению к медиации и другим примирительным процедурам возможности для лиц, участвующих в деле, урегулировать спор при содействии судебного примирителя (сотрудника арбитражного суда), закрепляется институт судебного примирения, определяются принципы примирительных процедур, создаются условия для активной роли судов в содействии сторонам в урегулировании споров, в том числе возникающих из административных и иных публичных правоотношений.

21 августа в Государственную Думу внесен правительственный законопроект № 130555-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О таможенном регулировании в Российской Федерации». Проект предусматривает исключение возможности осуществлять предпринимательскую деятельность в области таможенного дела созданными ФТС России учреждениями, государственными унитарными предприятиями, а также их дочерними или зависимыми предприятиями. Это позволит минимизировать риск избыточного влияния государственных органов на

рынок услуг в сфере таможенного дела. В результате будут созданы более благоприятные условия для добросовестной конкуренции юридических лиц, осуществляющих деятельность в области таможенного дела, что в перспективе приведет к повышению качества таких услуг и снижению расценок на их оказание. ТПП России готовит поправки ко второму чтению.

В сентябре в Государственной Думе рассматривались и были приняты проекты федеральных законов, направленных на поддержку развития отечественного АПК в условиях вступления России в ВТО. Законопроектами предлагается продлить до конца 2016 года действие нулевой ставки по налогу на прибыль для сельскохозяйственных производителей. Также в пакет вошли инициативы по освобождению от налогообложения доходов физических лиц в виде грантов, полученных крестьянско-фермерскими хозяйствами из бюджетов РФ, предоставление сельскохозяйственным товаропроизводителям субсидий из федерального бюджета для компенсации до 35% затрат на приобретение сельскохозяйственной техники и оборудования. Кроме того, исключается возможность продажи по частям имущества сельхозпредприятия, проходящего процедуру банкротства.

В сентябре в Комитет Госдумы по промышленности направлен положительный отзыв ТПП России по правительственному законопроекту № 96537-6 «О государственной поддержке производителей моторных транспортных средств, их узлов и агрегатов».

Проект предусматривает компенсацию потерь участников инвестиционного режима «промышленной сборки» автомобилей и автокомпонентов после 1 июля 2018 года посредством субсидирования затрат инвесторов, возникающих в случае повышения ставок импортных пошлин на ввоз товаров в связи с вступлением России в ВТО.

В сентябре ТПП России дополнительно подготовлены поправки к проекту федерального закона № 68702-6 «О федеральной контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг», основанные на предложениях, поступивших от бизнеса. В частности, поправками предлагается уточнить порядок использования институтов страхования и поручительства в рамках государственного заказа.

30-31 октября 2012 года в ТПП РФ состоится VIII Всероссийский налоговый форум «Устойчивое развитие налоговой системы: вызовы и решения». В рамках форума пройдет пленарное заседание и пять «круглых столов», программа которых размещена на сайте ТПП РФ и сайте Форума <http://www.nalogforum.ru>. В ходе Форума будет представлен ежегодный Доклад ТПП России, включающий подробный практический анализ принятых в текущем году поправок в Налоговый кодекс РФ, предложения бизнеса по дальнейшему совершенствованию налоговой политики. Заявки на участие можно направить до 25 октября по e-mail: sbezhnev@tpprf.ru или по факсу 495-620-0367.