

Аналитическая записка о состоянии и проблемах законотворчества

№ 157

январь 2020 года

Президентом РФ предложены конституционные поправки, направленные на усиление социальных гарантий гражданам РФ и уточнение полномочий органов власти

21.01.2020 г. Президентом РФ в Государственную Думу внесен проект закона «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти».

Законопроектом, в частности, закрепляется статус Государственного Совета, вводится механизм проверки конституционности положений федерального закона, принятого Государственной Думой. Такая проверка проводится Конституционным Судом РФ по запросу Президента РФ.

В настоящее время все поступившие поправки разбиты на блоки и обсуждаются в рамках сформированных подгрупп, одну из которых – «Судебная власть и прокуратура» возглавили Президент ТПП РФ Сергей Катырин и ректор МГЮА Виктор Блажеев.

Предложения о поправках в Основной закон поступили от ТПП Ивановской области, от Брянской ТПП, от Калининградской ТПП, от Тульской ТПП, от Магнитогорской ТПП, от Курской ТПП, от Старооскольской ТПП и др.

В целом палаты поддержали концепцию и новеллы законопроекта, предложенного Президентом РФ Владимиром Путиным.

Поправки торгово-промышленных палат во многом совпадают с теми поправками, которые внесены субъектами права законодательной инициативы в Рабочую группу и профильный комитет Госдумы.

К примеру, это и уточнения правового статуса Госсовета и Конституционного Суда РФ, и дополнение законопроекта отдельной статьей о порядке и процедуре всероссийского голосования. Ряд предложений системы ТПП РФ касается блока «социальных гарантий», в частности, предлагается закрепить, что в РФ гарантируется не подлежащий уменьшению минимальный размер оплаты труда - не менее величины прожиточного минимума и др.

Планируется, что второе чтение законопроекта состоится в Госдуме до конца февраля. Палата планирует сопровождать законопроект до момента его принятия парламентом и подписания главой государства.

Первые итоги работы Цифровой платформы подвели в январе

19 ноября 2019 года на базе АНО «Платформа для работы с обращениями предпринимателей» начал свою работу цифровой ресурс «За бизнес» (<https://забизнес.рф/>, далее – Платформа).

С момента запуска на Платформе зарегистрировалось более 1400 предпринимателей, которыми направлено более 670 обращений в правоохранительные органы.

В ТПП РФ, как к соисполнителю рассмотрения обращений, поступило 114 обращений, из которых рассмотрены 110.

Наибольшее количество обращений поступило в ТПП РФ от предпринимателей г. Москвы и Московской области (38), г. Санкт-Петербурга и Ленинградской области (11), Краснодарского края (6), Республики Татарстан и Челябинской области (по 5), Республики Башкортостан, Ставропольского края и Волгоградской области (по 4).

Весомую часть обращений составляют жалобы:

- на неправомерные действия должностных лиц правоохранительных органов в ходе проведения проверок сообщений о преступлениях;
- необоснованное изъятие и дальнейшее невозвращение принадлежащего предпринимателям имущества;
- незаконное возбуждение и уголовное преследование предпринимателей, влекущее в результате применения обеспечительных мер парализацию работы предприятий;
- необоснованный отказ в удовлетворении ходатайств и жалоб;
- фальсификация доказательств по уголовному делу;
- нарушение процессуальных сроков.

То есть речь идет о нарушениях норм действующего законодательства, которые, при правильном применении в целом позволяют защищать права и интересы предпринимателей.

В процессе работы с Платформой ТПП РФ выявлены основные недостатки, не позволяющие в полном объеме выполнять возложенные на нее функции по защите законных прав бизнес-сообщества:

- несоблюдение сроков рассмотрения обращений, установленных Регламентами правоохранительных органов (30 дней);
- формализация ответов правоохранительных органов на обращение предпринимателей и игнорирование излагаемых в них доводов о незаконности совершаемых в их отношении действий;
- отсутствие обязанности у должностных лиц правоохранительных органов публиковать направленный заявителю ответ на Цифровой платформе.

В этой связи ТПП РФ предложено внести в Федеральный закон от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» изменения, направленные на законодательное закрепление статуса Цифровой платформы.

Кроме того, в ближайшее время по предложению ТПП РФ и других бизнес-объединений будет переработан Регламент Платформы.

Обновленный Регламент предоставит возможность заявителям направлять обращение для рассмотрения в правоохранительные органы, выбрав в качестве соисполнителя лишь одно бизнес-объединение, на сайте платформы будет учитываться информация о продлении сроков

рассмотрения обращений, а также предусмотрена возможность реагирования бизнес-объединений на ответы правоохранительных органов.

По поручению Президента РФ В.В. Путина Палата провела мониторинг эффективности налоговых льгот

В опросе приняли участие территориальные торгово-промышленные палаты и членские организации более чем из 25 субъектов Российской Федерации (Астраханская область, Брянская область, Владимирская область, Иркутская область, Ростовская область, Республика Крым, г.ф.з. Севастополь, Тульская область, Челябинская область и др.).

По итогам проведенного ТПП РФ опроса установлено, что многие предприниматели не пользуются какими-либо налоговыми льготами и преференциями, установленными налоговым законодательством.

Представители предпринимательского сообщества выделили следующие барьеры и сложности:

1) достаточно строгие критерии отбора инвесторов для применения инвестиционных налоговых льгот (например, объем инвестиций для региональных инвестпроектов составляет 500 миллионов рублей при условии осуществления капитальных вложений в срок, не превышающий пяти лет, требование, что организация не имеет в своем составе обособленных подразделений);

2) сложные административные процедуры при получении специального статуса (например, резидентов особых экономических зон, территорий опережающего развития, индустриальных парков) или заключения соглашения (например, специального инвестиционного контракта) и необходимость подтверждения соблюдения обязательных требований (например, объема инвестиций, отсутствия задолженности по налогам);

3) регулярные изменения в налоговой системе (например, отмена в 2018 году на федеральном уровне льготы по налогу на движимое имущество, переход к налогообложению от кадастровой стоимости объектов, изменение требований к специальным инвестиционным контрактам, введение ограничений по срокам действия налоговых льгот, в частности, по региональным льготам по налогу на прибыль), что не позволяет осуществлять долгосрочное планирование;

4) опасение проведения налоговых проверок всего бизнеса в рамках проверки обоснованности применения льгот.

Предприниматели из ряда субъектов РФ также отметили низкую эффективность льгот, предоставляемых на региональном уровне, поскольку

пользователями таких льгот, как правило являются отдельные организации, которые могут соответствовать критериям (ограничения по видам деятельности и объему капитала).

Например, в Челябинской области налоговый вычет установлен для следующих субъектов хозяйственной деятельности:

организаций-резидентов индустриального (промышленного) парка (в 2018 году воспользовались 4 организации);

организаций, осуществляющих деятельность в области информационных технологий (в 2018 году воспользовались 6 организаций);

организаций-резидентов территорий опережающего социально-экономического развития, созданных в Челябинской области (в 2018 году воспользовались 3 организации);

организаций, являющихся стороной специальных инвестиционных контрактов, заключенных с Челябинской областью (в 2018 году воспользовались 2 организации).

Кроме того, в связи с тем, что многие льготы вводятся на субъектовом уровне, может возникнуть ситуация, когда в разных регионах будет действовать разная льгота, что может привести к нарушениям конкурентной среды в соседствующих регионах, а также к искусственному перемещению основных фондов в регионы с более льготным режимом.

Бизнес отметил, что по целому ряду налоговых льгот и преференций невозможно оценить их эффективность в связи с отсутствием в статистической и налоговой отчетности сумм выпадающих доходов из бюджетной системы РФ. Например, если предоставление налоговых льгот осуществляется в форме изъятия из налоговой базы части объекта налогообложения, то указанная формулировка препятствует оценке объема выпадающих доходов и анализу эффективности налоговой льготы, поскольку в таком случае налоговые органы не располагают сведениями о величине налоговой базы в целом по представленным налогоплательщикам декларациям.

Не представляется также возможным оценить эффект от предоставления права на ускоренное списание стоимости амортизируемого имущества. С точки зрения обеспечения контроля за подобными льготами, следует рассматривать вопрос о замене ускоренного списания капитальных затрат инвестиционными налоговыми вычетами.

Для более точной и взвешенной оценки эффективности налоговых льгот целесообразно разработать и согласовать методику их оценки, в который предлагается закрепить такие критерии как:

увеличение налоговых поступлений,

сокращение встречных финансовых потоков,
рост средней заработной платы и количества создаваемых рабочих мест,

улучшение условий труда,
динамика и объем капитальных вложений,
капитализация основных фондов,
себестоимость проданных товаров, работ, услуг,
валовая прибыль, рентабельность.

Системой ТПП РФ Правительству РФ предложены следующие меры налогового стимулирования бизнеса.

1. Стимулировать субъекты РФ вводить региональную инвестиционную льготу по налогу на прибыль в форме уменьшения суммы уплачиваемого налога на модернизацию и реконструкцию имеющихся основных фондов.

2. Освободить от налога на имущество основные средства, находящиеся на консервации и реконструкции, т.к их консервация/реконструкция не позволяет использовать имущество в производственной деятельности и получать доходы.

3. Предусмотреть возможность организациям, использующим упрощенную систему налогообложения или уплачивающим единый сельскохозяйственный налог, в добровольном порядке становиться плательщиками НДС с целью встраивания в цепочку хозяйственных отношений.

4. Исключить положение о временном характере налогового вычета при исчислении транспортного налога на суммы, уплаченные по системе взимания платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения транспортными средствами, имеющими разрешенную максимальную массу свыше 12 тонн (далее – система Платон).

5. Установить налоговые льготы по налогу на прибыль организаций и по упрощенной системе налогообложения при реализации имущества должника при процедуре банкротства. Сегодня полученные средства от реализации имущества банкрота подлежат учету и с них также уплачиваются налоги, таким образом, увеличивая сумму задолженности перед бюджетной системой. Предоставление предлагаемых льгот позволит не учитывать данные суммы в налоговой задолженности и в то же время увеличить размер денежной массы для удовлетворения требований кредиторов других очередей.

6. Установить пониженную ставку по налогу на имущество при вводе в эксплуатацию нового промышленного оборудования (за исключением бывшего в употреблении оборудования) на сумму свыше 100 млн. руб. на период 2 года с даты ввода оборудования в строй.

Такая мера позволит стимулировать обновление парка оборудования путем сокращения периода окупаемости оборудования. Как правило, первый год после пуска новое оборудование проходит обкатку и не работает на полную мощность. Это негативно сказывается на возврате инвестиций. Предлагаемая мера позволяет нивелировать данный эффект и мотивировать производителей промышленной продукции к обновлению производственных мощностей и, опосредованно, к повышению производительности труда.

7. Установить налоговые льготы для предпринимателей, производящих импортозамещающую продукцию, а также ввести меры стимулирования для приобретателей указанной продукции, например, установив льготную ставку НДС.

8. Расширить действие патентной системы налогообложения:

- увеличить порог, позволяющий применять индивидуальному предпринимателю патентную систему налогообложения по числу наемных работников с 15 человек до 30 человек;

- повысить предельный размер площади торговых объектов и объектов общественного питания при применении патентной системы с 50 до 150 квадратных метров;

- в связи с тем, что налоговые инспекции отказывают предпринимателям в применении патента (доначисляют налог по упрощенной системе) при оказании ими бытовых услуг организациям, устранить неопределенность толкования положений статьи 346.43 Налогового кодекса РФ. В частности, Налоговый кодекс РФ предусматривает, что при применении ЕНВД к бытовым услугам относятся платные услуги, которые оказываются физическим лицам, а при применении патентной системы такое требование не установлено.

9. Многие регионы выступают за сохранение специального налогового режима – единого налога на вмененный доход. При этом понимая, что политическое решение о его отмене уже принято окончательно, предлагают постепенно отменять данный режим в течение 2-3 лет, снижая критерии для его применения. Кроме того предлагается ввести нормы, позволяющие плавно перейти с одного режима налогообложения на другой.

10. Целесообразно на федеральном уровне решить вопрос о предоставлении налоговых льгот по налогу на имущество в отношении объектов недвижимости, используемых в целях осуществления выставочной

и конгрессной деятельности. Считаем целесообразным установить отдельный вид разрешенного использования земельного участка в этих целях и определить методику расчета кадастровой стоимости таких объектов недвижимости.

11. Сделать возможной подачу заявления о налоговых льготах через личный кабинет налогоплательщика. В силу пункта 1 статьи 11.2 Налогового кодекса личный кабинет налогоплательщика используется для реализации налогоплательщиками своих прав только в случаях, предусмотренных Налоговым кодексом РФ.

Новая инициатива Палаты направлена в профильные ведомства на отзывы

24.01.2020 г. в Правительство РФ направлен разработанный ТПП РФ проект федерального закона «О внесении изменений в статью 216 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» (в части либерализации срока, в течение которого гражданину, признанному несостоятельным, запрещено осуществлять предпринимательскую деятельность)».

Предложения направлены на улучшение предпринимательского климата на территории Российской Федерации за счет сокращения срока, в течение которого гражданину, признанному банкротом, запрещено осуществлять предпринимательскую деятельность в качестве ИП, а также участвовать в управлении ЮЛ.

Законопроект был доработан с учетом замечаний Минэкономразвития России и Минфина России и предусматривает следующие нововведения:

1) сокращение срока, в течение которого ИП, признанному банкротом, запрещается осуществлять предпринимательскую деятельность до трех лет.

2) указанный трехлетний срок подлежит снижению до двух лет в случае, если на момент признания гражданина, являющегося ИП, банкротом у такого гражданина отсутствовала неисполненная обязанность по уплате налогов, сборов и иных обязательных взносов.

Понуждение к внесению платы за проезд по платным дорогам

ТПП РФ в Комитет Государственной Думы по государственному строительству и законодательству направлено заключение на проект федерального закона № 875702-7 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части установления ответственности за неисполнение обязанности по внесению платы за проезд по платным автомобильным дорогам, платным участкам автомобильных дорог».

Палата считает, что законопроект нуждается в доработке, так как

предполагает необоснованное административное вмешательство государства в частно-правовые отношения, а его принятие приведет к созданию условий, когда предлагаемый механизм понуждения к внесению платы за оказываемые услуги может быть применен ко всем без исключения гражданско-правовым отношениям.

Законопроектом предлагается установить ответственность за неоплату проезда по платной автомобильной дороге общего пользования федерального значения или ее платным участкам, установив в Федеральном законе «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» обязанность граждан оплачивать предоставляемые услуги.

Предусматривается, что размер штрафа составит две тысячи пятисот рублей - для водителя легкового транспортного средства, пять тысяч пятисот рублей - для водителя грузового транспортного средства.

Вместе с тем, в основе правоотношений, связанных с использованием платной автомобильной дороги, лежит гражданско-правовой договор оказания услуг, заключаемый автоматически при совершении автовладельцем действий, показывающих намерение пользоваться такой дорогой.

Отношения сторон в рамках указанного договора относятся к сфере гражданско-правовых отношений, регулируемых нормами Гражданского кодекса Российской Федерации, Федерального закона «О защите прав потребителей» и Правил оказания услуг по организации проезда транспортных средств по платным автомобильным дорогам общего пользования федерального значения, платным участкам таких автомобильных дорог, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 19 января 2010 года № 18.

Невыполнение гражданско-правовой обязанности по оплате предоставляемых услуг влечет нарушение лишь финансовых интересов собственника услуг, не влияя на безопасность дорожного движения, и не может расцениваться как нарушение в области дорожного движения Российской Федерации.

Соответственно, за нарушение обязательств по оплате проезда собственнику услуг граждане должны нести не административную, а гражданско-правовую ответственность.

Таким образом, предусматривая ответственность перед государством за неоплату предоставленных собственником услуг, законопроект нарушает фундаментальный принцип недопустимости произвольного вмешательства кого-либо в частные дела, подменяет гражданско-правовые отношения в сфере предоставления услуг системой взимания штрафов.

Кроме того, размер вводимых законопроектом штрафов для водителей за неоплаченный проезд по платной дороге в десятки раз превышает размер платы за проезд и ничем не обоснован.

Расширение полномочий службы по борьбе с картелями вызывает критику законодателей

ТПП РФ направила в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации отрицательное мнение по разработанным ФАС России проектам федеральных законов:

- № 848246-7 «О внесении изменений в статью 178 Уголовного кодекса Российской Федерации и статью 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации»;

- № 848369-7 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»;

- № 848392-7 «О внесении изменений в Федеральный закон "О защите конкуренции" и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части повышения эффективности выявления и пресечения ограничивающих конкуренцию соглашений и согласованных действий».

По словам разработчиков – ФАС России, законопроекты направлены на повышение эффективности выявления и пресечения ограничивающих конкуренцию соглашений и согласованных действий, ужесточение уголовной ответственности за ограничивающие конкуренцию соглашения и повышение эффективности их выявления и пресечения.

Палата неоднократно выступала против указанных инициатив, считая, что предлагаемые разработчиками подходы приведут к увеличению необоснованного давления на бизнес, нарушению законных интересов предпринимателей, коррупционным злоупотреблениям и не соответствует Концепции реформирования законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях.

В направленных в Совет Федерации заключениях по законопроектам Палата отмечает, что предлагаемое увеличение «силовых» полномочий антимонопольных органов не соответствует целям антимонопольного регулирования, что может привести к необоснованным ограничениям прав и интересов субъектов предпринимательской деятельности.

По мнению Палаты, вводимая обязанность организаций всех форм и физических лиц предоставлять ФАС России персональные данные и сведения об услугах связи выходит за рамки компетенции антимонопольных органов и может привести к нарушениям прав граждан на тайну переписки, телефонных переговоров и иных сообщений.

Предлагаемое наделение ФАС России фактически полномочиями правоохранительного органа, предполагающими принудительное изъятие документов и предметов в ходе внеплановых выездных проверок, вскрытие

помещений и другие действия, является чрезмерным и может блокировать деятельность предприятия.

Мнение ТПП РФ по законопроектам поддержано Комитетом Совета федерации по экономической политике, который в рамках состоявшегося обсуждения инициатив ФАС не поддержал законопроект, расширяющий полномочия службы при расследовании антиконкурентных соглашений. Сенаторы указали на неопределенность трактовок и широкие возможности их применения. Избыточным в Совете Федерации посчитали и доступ ФАС к персональным данным абонентов услуг связи.

ТПП РФ предлагает предоставлять в аренду без торгов земельные участки для строительства объектов цифровизации

По предложениям, высказанным аппаратом профильного комитета Госдумы, Департаментом законотворческой деятельности доработан проект федерального закона «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации».

Предлагаемые законопроектом изменения направлены на предоставление возможности получения в аренду без торгов публичных земельных участков для строительства объектов информационной инфраструктуры в целях реализации Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017 - 2030 годы, утвержденной Президентом РФ.

Предоставление возможности заключения до конца срок реализации Стратегии (до 31 декабря 2030) договоров аренды земельных участков без торгов для строительства объектов цифровизации позволит повысить инвестиционную привлекательность создания в короткий срок на различной территории объектов информационной инфраструктуры, удовлетворить информационные потребности регионов (муниципальных образований) и временно снизить административный барьер в целях развития цифровой экономики в РФ.

Доработанный законопроект направлен в Минэкономразвития России, Минкомсвязь России, Минприроды России и ФСТЭК России для получения отзывов.

Коротко:

16.01.2020 г. МЧС России на Федеральном портале нормативных правовых актов для общественного обсуждения опубликован проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности».

Законопроектом предусматривается систематизация обязательных требований пожарной безопасности, расширение условий соответствия объектов защиты требованиям пожарной безопасности, в том числе при использовании различных расчетных обоснований. Исключаются

устаревшие, избыточные и дублирующие требования пожарной безопасности. Закрепляется, что в отношении средств обеспечения пожарной безопасности и пожаротушения требования пожарной безопасности устанавливаются техническим регламентом ЕАЭС «О требованиях к средствам обеспечения пожарной безопасности и пожаротушения» (ТР ЕАЭС 043/2017)».

В январе ФНС России расширило список сведений, включаемых в ЕГРЮЛ. Теперь в ЕГРЮЛ отражаются также сведения о том, что в отношении организации возбуждено дело о банкротстве, о стадии банкротства, о дате начала соответствующей процедуры банкротства, прекращении производства по делу о банкротстве, сведения об утвержденном внешнем управляющем. До этого в ЕГРЮЛ вносились только данные об открытии конкурсного производства и назначенном конкурсном управляющем. Указанные сведения автоматически вносятся в ЕГРЮЛ на основании информации, представленной в ФНС России в электронной форме оператором Единого федерального реестра сведений о банкротстве.

В январе вступил в силу Федеральный закон N 485-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» и Федеральный закон «О защите конкуренции».

Закон предусматривает запрет на создание унитарных предприятий или изменение их видов деятельности для осуществления деятельности на конкурентных товарных рынках (исключения предусмотрены для обеспечения деятельности Минобороны и Росгвардии; работы в сферах естественных монополий, культуры, искусства, кинематографии, обращения с радиоактивными отходами; обеспечения жизнедеятельности населения в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях). ГУП или МУП, которые на 8 января 2020 продолжают работать на конкурентных товарных рынках, должны быть ликвидированы или реорганизованы до 2025 года. Если после 2025 такие ГУП или МУП не будут ликвидированы (реорганизованы) добровольно, их ликвидация будет осуществляться в судебном порядке по иску ФАС России.

30 января в Государственную Думу внесён правительственный проект федерального закона № 891642-7 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части установления ответственности за повторное нарушение требований пожарной безопасности на объектах защиты, отнесенных к категориям чрезвычайно высокого, высокого и значительного риска». Предлагается ввести в статью 20.4 КоАП РФ новую часть 2.1, предусматривающую увеличение штрафных санкций в сравнении с общей нормой части 1 этой статьи, а также административную ответственность вплоть до административного приостановления деятельности на срок до 30 суток за повторное нарушение требований пожарной безопасности, пренебрежение которыми ведет к возникновению угрозы жизни или здоровью людей.