

Аналитическая записка о состоянии и проблемах законотворчества

№ 161

октябрь 2020 года

Торгово-промышленные палаты становятся частью инфраструктуры поддержки субъектов МСП

27 октября 2020 года Президент Российской Федерации В.В. Путин подписал Федеральный закон № 349-ФЗ «О внесении изменений в статью 12 Закона Российской Федерации «О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации» и Федеральный закон «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации».

В соответствии с Законом торгово-промышленные палаты отнесены к организациям, образующим инфраструктуру поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, что позволит палатам участвовать в региональных и муниципальных программах поддержки МСП.

Закон вступил в силу 7 ноября 2020 года.

Палата провела экспертизу проекта федерального бюджета

В ТПП РФ рассмотрен проект федерального закона № 1027743-7 «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов».

Палатой высказан ряд замечаний и предложений по доработке законопроекта.

1. Поддержка малого и среднего предпринимательства

Бюджетные ассигнования, предусмотренные в проекте бюджета на реализацию национального проекта «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы», в 2021 году составят 56,302 млрд. рублей, в 2022 году – 60,957 млрд. рублей, в 2023 году – 78,654 млрд. рублей.

При этом Федеральным законом от 2 декабря 2019 года № 380-ФЗ «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» (Закон № 380-ФЗ) на 2020 год запланировано финансирование 47,450 млрд. рублей.

По факту исполнения бюджета и в связи с кризисом на поддержку МСП уже потратили в 2020 году 64,778 млрд. рублей. Однако в проекте бюджета на 2021 год сумма запланирована в размере 56,302 млрд. рублей.

Считаем, что такой подход нуждается в пересмотре, поскольку за 2021 год не все субъекты МСП восстановятся от кризиса. В этой связи сумма поддержки, на наш взгляд, должна составить минимум 70-80 млрд. рублей.

Тем более, в проектировках бюджета на 2023 год сумма финансирования МСП заложена в размере 78,654 млрд. рублей.

2. Поддержка транспортной отрасли

Отрасль авиаперевозок является одной из наиболее пострадавших отраслей экономики от коронавирусного кризиса: по итогам 2020 года авиакомпании могут понести убытки в размере 250-300 млрд. рублей из-за уменьшения пассажиропотока. Проектом бюджета предполагается в 2021 году сократить субсидии на внутренние авиаперевозки относительно сумм, выделенных на 2020 год. Так, на субсидии авиакомпаниям в целях обеспечения доступности воздушных перевозок населению в ближайшие три года планируется выделять по 3,8 млрд. рублей в год.

В федеральном бюджете 2020 года на эти цели было предусмотрено 5,8 млрд. рублей. Данные субсидии поддерживали перелеты из европейской части страны на Дальний Восток, в Крым и Калининград. Государственная поддержка авиаперевозок между регионами в обход Москвы на 2021 год заложена в размере 7,7 млрд. рублей (в 2020 году авиакомпаниям было предусмотрено 8,3 млрд. рублей на эти цели).

Предлагаем предусмотреть в проекте бюджета на 2021 год субсидии в размере 23,6 млрд. рублей на частичную компенсацию расходов авиаперевозчиков в результате падения объемов пассажирских воздушных перевозок вследствие распространения коронавирусной инфекции.

Субсидии будут направлены на компенсацию части расходов авиакомпаний на оплату труда авиационного персонала, на лизинговые платежи и аэропортовые расходы в части оплаты стоянки простаивающих воздушных судов.

3. Выставочно-ярмарочная и конгрессная деятельность

В условиях преодоления кризиса пандемии наличие у региональных предприятий целевой финансово-кредитной поддержки в виде субсидий открывает возможность участия в выставках, которые помогают создавать необходимые условия для стимулирования местного производства, продвижения продукции и новых технологий, формирования связей различного уровня, создания новых рабочих мест.

Предлагаем предусмотреть в расходной части проекта федерального бюджета средства для поддержки региональных предприятий по участию в международных выставках на территории Российской Федерации.

Действия антимонопольных органов и хозяйствующих субъектов не должны выходить за рамки правового поля

В ТПП РФ рассмотрен разработанный с учетом предложений деловых объединений проект постановления Пленума Верховного Суда РФ «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением судами антимонопольного законодательства». Текст документа учитывает предложения ТПП РФ, ранее представленные в Верховный Суд РФ.

В проекте постановления отражены важные для правоприменения разъяснения. Так, нельзя будет признать соглашение между двумя субъектами картелем в случае отсутствия доказательств о том, что данное соглашение достигнуто в запрещенных Законом о конкуренции целях:

установления или поддержания цен (тарифов);
повышения, снижения или поддержания цен на торгах;
раздела товарного рынка;
сокращения или прекращения производства товаров;
отказа от заключения договоров с определенными продавцами или покупателями (заказчиками).

При этом Палата считает, что некоторые вопросы применения антимонопольного законодательства требуют более подробного разъяснения.

Так, возможность наступления неблагоприятных последствий для конкуренции не должна предполагаться без подтверждения, что именно действия хозяйствующего субъекта привели к ограничению конкуренции или другим последствиям. Хозяйствующий субъект при этом должен быть наделен правом представить суду обоснование совершенных им действий.

Требует дополнительных разъяснений порядок принятия решений антимонопольными органами о возбуждении дел в связи с нарушением запрета на недобросовестную конкуренцию (предлагаем выносить сначала предупреждение, а лишь потом при повторно выявленном нарушении возбуждать дела); порядок рассмотрения антимонопольным органом жалоб на нарушение процедуры торгов и порядка заключения договоров в сферах строительства (предлагаем нарушение порядка считать основанием для отмены решения и предписания антимонопольного органа).

Палата предложила скорректировать Закон «О патентных поверенных»

ТПП РФ подготовила пакет поправок ко второму чтению проекта федерального закона № 910300-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «О патентных поверенных», принятого Госдумой в первом чтении 30 сентября 2020 года. Законопроект направлен на развитие правового регулирования правоотношений с участием патентных поверенных и кандидатов в патентные поверенные.

Поправками Палаты предложено:

- предусмотреть, что порядок прохождения стажировки в качестве кандидата в патентные поверенные и порядок учреждения кабинета патентного поверенного устанавливается федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики в сфере правовой охраны и использования результатов интеллектуальной деятельности;

- предусмотреть возможность учреждения патентным поверенным, зарегистрированным в качестве индивидуального предпринимателя, кабинета патентного поверенного;

- установить, что в случае исключения патентного поверенного из реестра патентный поверенный может быть восстановлен только при условии повторной его аттестации.

Поправки Палаты направлены в профильный комитет Государственной Думы.

Палата предложила скорректировать законопроект по прослеживаемости товаров

Соответствующий пакет поправок был инициирован Палатой ко второму чтению проекта федерального закона № 991147-7 «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации (о создании национальной системы прослеживаемости товаров)».

В частности, предложено скорректировать срок уведомления налоговых органов о наличии складских остатков товаров, подлежащих прослеживаемости. В редакции законопроекта, принятого в первом чтении, такое уведомление должно быть направлено по истечении 30 дней после того, как Правительством РФ товар будет внесен в перечень прослеживаемых.

Однако торговая деятельность включает в себя множество непрерывных процессов закупки, транспортировки, хранения, распределения, доставки и реализации товаров. С учетом этого в торговых компаниях, оптовых и розничных, как правило, определены конкретные периоды для проведения инвентаризации по товарным группам.

В этой связи с учетом невозможности прогнозирования сроков вступления в силу соответствующих актов Правительства РФ предложено увеличить соответствующий срок уведомления с 30 до 180 дней.

Поправками в НК РФ также предполагается, что налоговые органы в рамках контроля за прослеживаемыми товарами могут истребовать у налогоплательщиков счета-фактуры, первичные и иные документы. При этом неясно, какие именно счета-фактуры, первичные и иные документы, подпадают под новое регулирование и могут быть истребованы налоговыми органами. Также не определено, в течение какого срока указанные документы могут быть истребованы. Это может привести к истребованию абсолютно всех счетов-фактур за любой период, причем даже превышающий сроки камеральной проверки, что может увеличить нагрузку на бизнес. Учитывая это, Палатой предлагается ограничить сроки и объемы истребования рамками камеральной налоговой проверки.

Предложено также уточнить положения законопроекта в отношении операций, которые не облагаются НДС или не являющимся объектом

налогообложения. По таким операциям счета-фактуры не выставляются и, соответственно, контроль за прослеживаемостью осуществить невозможно.

В целях избежания установления двойного регулирования в отношении отдельных товаров предложено исключить возможность включения в перечень товаров, в отношении которых уже действует иная система прослеживаемости. Например, ЕГАИС в отношении алкогольной продукции, АИС Меркурий по сельскохозяйственным товарам и в отношении товаров, подлежащих обязательной маркировке (лекарства, шины и др.).

Палата также предложила отложить сроки вступления в силу поправок с 1 января 2021 года на полгода.

Поправки в НК РФ в части реализации основных направлений налоговой политики предложено скорректировать

ТПП РФ направила в Государственную Думу свои предложения по доработке законопроекта № 1022670-7 «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации в части реализации отдельных положений основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики».

Следует отметить, что в законопроекте уже были учтены отдельные замечания Палаты, представленные еще на стадии ОРВ. Например, из проекта исключили норму, согласно которой для юридических лиц вводилась обязанность удостоверить доверенности на представительство в налоговых органах у нотариуса.

Вместе с тем у ТПП РФ по законопроекту остался ряд замечаний. В частности, законопроектом налоговым органам фактически предоставляется право самостоятельно выбирать счет налогоплательщика для возврата сумм излишне уплаченных налоговых сборов, поскольку каких-либо ограничений в тексте проекта не установлено.

При этом денежные средства могут поступить на инвестиционный счет, специальный счет для расчетов по отдельным контрактам и т.д. Палата предложила уточнить эту норму и установить, что средства перечисляются на счет, указанный в заявлении налогоплательщика на возврат.

Положениями законопроекта предусмотрено предоставление права на применение инвестиционного налогового вычета в отношении расходов на научные исследования и опытно-конструкторские разработки (при условии принятия соответствующего закона субъекта РФ).

Вместе с тем ответственному участнику консолидированной группы налогоплательщиков право на применение инвестиционного вычета в отношении указанных расходов, понесенных участниками группы, не предоставлено. Палатой предложено скорректировать данную неточность и предоставить право на вычет ответственному участнику КГН.

Палата критически относится к масштабным изменениям в Законе о банкротстве

По запросу Государственно-правового управления Президента РФ Палатой рассмотрен законопроект «О внесении изменений в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве) и отдельные законодательные акты РФ», разработанный Минэкономразвития России.

Указанный законопроект предусматривает масштабные изменения в Законе о банкротстве, направленные на реструктуризацию долгов организаций и их восстановление.

Законопроектом вводятся новый понятийный аппарат и механизмы восстановления платежеспособности должников, существенно изменены правила и порядок процедуры банкротства. Также предусмотрены новые: стадии банкротства – «реструктуризация долгов», категория управляющих – «антикризисный управляющий», порядок регистрации и оценки успешности деятельности арбитражных управляющих (начисление баллов), а также классификация СРО арбитражных управляющих и должников по группам и др.

ТПП РФ поддерживает введение новой стадии банкротства – «реструктуризация долгов», которая призвана быть новой реабилитационной процедурой, применяемой к должнику в целях восстановления его платежеспособности и погашения задолженности перед кредиторами в соответствии с планом реструктуризации долгов.

Вместе с тем, по мнению Палаты, законопроектом устанавливается большое количество формальных и завышенных требований в отношении арбитражных управляющих и усложняется процедура ведения банкротства, увеличивается нагрузка на федеральные органы исполнительной власти.

Палата предлагает пересмотреть механизм комплексного развития территорий в рамках всероссийской реновации

Палатой рассмотрен проект федерального закона № 1023225-7 «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Законопроектом предлагается предусмотреть единый механизм комплексного развития территорий с разными основаниями принятия решений для аварийного жилья, жилья, подлежащего сносу, или реконструкции по адресным программам.

Концепция предложенного законопроектом единого механизма регулирования комплексного развития территории Палатой не поддерживается, поскольку:

- отдельные положения законопроекта не соответствуют требованиям действующего жилищного законодательства;

- законопроектом не предусмотрены возможность и правила включения в состав территории комплексного развития объектов культурного наследия с целью проведения их реставрации;

- в законопроекте не соблюдены базовые принципы принятия решений собственниками помещений в многоквартирном доме, установленные ЖК РФ;

- законопроект необоснованно выводит решение о комплексном развитии территории из общего регулирования градостроительных и земельных отношений в рамках документов территориального планирования субъектов Российской Федерации, муниципальных образований и документов градостроительного зонирования;

- законопроектом не предусмотрена возможность вовлечения в механизм комплексного развития территорий, занятых ветхой индивидуальной жилой застройкой, и т.д.

Позиция Палаты направлена в профильный комитет Государственной Думы.

Создается реестр турагентов

Государственная Дума завершает работу по подготовке ко 2 чтению правительственных проектов федеральных законов № 877880-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» и № 875640-7 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с введением единого федерального реестра турагентов».

Основной законопроект направлен на регулирование деятельности туроператоров и предусматривает возможность осуществления ими турагентской деятельности только в случае внесения туроператором, заключившим с турагентом договор на продвижение и реализацию турпродукта, сведений о турагенте в единый федеральный реестр турагентов (далее – Реестр турагентов).

Второй законопроект дополняет Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ) новыми составами административных правонарушений, устанавливающими ответственность за неразмещение туроператором на сайте информации, предусмотренной законодательством РФ, за невнесение туроператором сведений о турагенте в Реестр турагентов, а также за осуществление деятельности турагентом по продвижению или реализации турпродукта без заключения договора с туроператором или за осуществление деятельности турагента, сведения о котором отсутствуют в Реестре турагентов.

ТПП РФ поддерживает концепцию законопроектов. Палатой инициированы поправки, в которых предлагается:

- уравнивать ответственность и статус турагентов, действующих на основании агентского договора с туроператором и субагентского договора с турагентом. Если рассматривать субагента в качестве агента турагента, то теряется связь с поручением конкретного туроператора. В этом случае ответственность туроператора по заключенным договорам с туристами может не наступить;

- пересмотреть размеры административных штрафов в сторону понижения, в т.ч. за невнесение сведений о турагентах в Реестр турагентов или внесение недостоверных сведений. Административная ответственность устанавливается одновременно с введением принципиально нового регулирования деятельности турагентов, что повлечет много ошибок, в том числе при заполнении сведений электронного Реестра;

- исключить граждан из перечня субъектов административной ответственности, т.к. они не вправе осуществлять турагентскую деятельность.

Работодателя обяжут трудоустроить инвалидов на квотируемые места

Минтрудом России подготовлена новая редакция пакета законопроектов о трудоустройстве инвалидов, которая предусматривает обязанность работодателя принять на работу инвалидов в пределах установленной квоты и вводит административную ответственность за невыполнение этого требования не только для должностных лиц, но и для юридических лиц.

Новая редакция законопроектов в отличие от предыдущих предлагает без переходного периода, без создания фондов содействия трудоустройству инвалидов, без предварительного проведения эксперимента в ряде субъектов Российской Федерации распространить на работодателей всей страны требование принять на работу инвалидов на специально оборудованные рабочие места в соответствии с квотой.

Трудоустройство инвалидов на выделенные или оборудованные рабочие места планируется осуществлять только за счет средств работодателей.

Работодатель должен будет самостоятельно найти и трудоустроить работников-инвалидов в течение 6 месяцев с момента создания или выделения рабочих мест для них в пределах квоты.

При доработке пакета законопроектов ТПП РФ предлагает учесть следующее:

- участие органов службы занятости в сопровождении трудоустройства каждого инвалида с момента регистрации в целях поиска подходящей работы и до оборудования работодателем рабочего места под его индивидуальные потребности;

- предусмотреть возможность установления региональной квоты ниже установленного федеральным законом значения, если количество желающих трудоустроиться инвалидов в регионе не способно заполнить региональную квоту;

- если органами службы занятости не направлялись инвалиды к работодателю для замещения имеющихся вакансий, то в счет выполнения квоты следует засчитывать созданные или выделенные рабочие места для работы инвалидов;

- предусмотреть механизм, при котором в выполнение квоты засчитываются инвалиды фактически трудоустроенные у работодателя, но не сообщившие ему об этом (учитывая ведение единого реестра инвалидов, разработка такого механизма возможна);

- при исчислении квоты для приема на работу инвалидов в среднесписочную численность работников не должны включаться работники-инвалиды - иначе они будут учитываться дважды;

- нецелесообразно связывать выполнение работодателем квоты по трудоустройству инвалидов с его правом претендовать на получение мер государственной финансовой поддержки;

- административную ответственность работодателя следует устанавливать не просто за отказ в приеме на работу инвалида в пределах квоты, а только за необоснованный отказ.

Проектируемая норма законопроекта фактически обязывает работодателя принять на работу первого обратившегося кандидата-инвалида на вакантное рабочее место в пределах квоты без учета его деловых качеств. Это не соответствует трудовому законодательству, запрещающему необоснованный отказ в приеме на работу (ч. 1 ст. 64 ТК РФ), и нарушает право работодателя самостоятельно формировать штат работников.

Коротко:

13 октября 2020 года в Государственную Думу внесен проект федерального закона № 1034662-7 «О внесении изменения в статью 9.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».

Законопроектом предлагается в пять раз увеличить размер штрафов за правонарушения, связанные с нарушением обеспечивающих безопасность жизни и здоровья людей, сохранность имущества, охрану окружающей среды правил или норм эксплуатации техники и оборудования, надзор за техническим состоянием которых осуществляют органы гостехнадзора (статья 9.3 КоАП РФ).

14 октября 2020 года Президент РФ В.В. Путин внес в Государственную Думу законопроект № 1036254-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Проектом предусматривается (на основании статьи 79 Конституции РФ), что решения межгосударственных органов, принятые на основании положений

международных договоров РФ в их истолковании, противоречащем Конституции РФ, не подлежат исполнению в Российской Федерации и что такое противоречие может быть установлено в порядке, определяемом федеральным конституционным законом.

25 октября 2020 года вступил в силу Федеральный закон от 15.10.2020 г. № 336-ФЗ «О внесении изменения в статью 28.1 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации». Согласно части первой статьи 28.1 УПК РФ обязательным условием прекращения уголовного преследования в отношении лица, подозреваемого или обвиняемого в совершении преступления, связанного с уклонением от уплаты налогов или страховых взносов, является возмещение в полном объеме ущерба, причиненного бюджетной системе Российской Федерации, до назначения судебного заседания.

27 октября 2020 года Президентом РФ подписан Федеральный закон от 27.10.2020 г. № 350-ФЗ, который предусматривает увеличение с 3 до 7 дней срока, в течение которого юридическое лицо и индивидуальный предприниматель обязаны уведомлять налоговый орган об изменении своих сведений, содержащихся в ЕГРЮЛ. (*Прим.:* за несвоевременное предоставление изменений установлена административная ответственность). Закон вступит в силу 26 апреля 2021 года.

30 октября 2020 года в Государственную Думу Правительством РФ внесен проект федерального закона № 1047035-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства»

Законопроект направлен на совершенствование порядка осуществления иностранных инвестиций в отдельные хозяйственные общества, для которых осуществляемые ими виды деятельности, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства, не являются основными.

Законопроект, в частности, предусматривает снятие запрета на совершение сделок, влекущих установление контроля организацией, находящейся под контролем иностранного государства, над указанными обществами или организациями. Данные сделки будут подлежать обязательному предварительному согласованию специально создаваемой Комиссией в порядке, установленном в настоящее время для иных категорий инвесторов. Также предусматривается упрощенный порядок принятия решения о предварительном согласовании сделки (или согласования установления контроля), совершаемой иностранным инвестором.

Департамент законотворческой деятельности (proekt@tpprf.ru)