

**Аналитическая записка  
о состоянии и проблемах законотворчества**

№ 160

сентябрь 2020 года

**Очередная законодательная инициатива Палаты внесена в  
Государственную Думу**

29 сентября в Государственную Думу группой депутатов внесен разработанный Палатой проект федерального закона №1027487-7 «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)».

Законопроект устанавливает сокращение срока, в течение которого ИП, признанному банкротом, запрещается осуществлять предпринимательскую деятельность (в том числе в органах управления юридических лиц) до трех лет. Указанный трехлетний срок может быть снижен до двух лет в случае, если на момент банкротства ИП у него отсутствовала неисполненная обязанность по уплате налогов, сборов и иных обязательных взносов.

Реализация законопроекта позволит увеличить число предпринимателей, восстановившихся после банкротства и решивших вновь открыть своё дело.

Ранее законопроект получил положительный отзыв Правительства РФ.

**МСП станет легче приобрести арендуемое имущество**

Палатой разработан проект федерального закона «О внесении изменений в статью 5 Федерального закона «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства». Законопроект предусматривает увеличение срока рассрочки оплаты имущества, находящегося в государственной или в муниципальной собственности и приобретаемого субъектами малого и среднего предпринимательства при реализации преимущественного права на приобретение арендуемого имущества, а также устанавливает возможность частичной оплаты такого имущества на основании решения покупателя.

Предлагаемые законопроектом изменения положительным образом скажутся на развитии и обеспечении интересов субъектов МСП, а также будут способствовать достижению целей, обозначенных в национальном проекте «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы».

Законопроект направлен в Минэкономразвития России для получения позиции.

**Палата предложила доработать законопроект о реализации  
Основных направлений налоговой политики в 2021 году**

Законопроект «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации» был разработан Минфином России и представлен для общественного обсуждения.

Законопроектом для подтверждения полномочий лица, совершающего юридически значимые действия, предлагается ввести обязательные нотариальные доверенности для индивидуальных предпринимателей и организаций, вместо действующих сегодня простых «бумажных» доверенностей, заверенных подписью руководителя организации или самим индивидуальным предпринимателем.

На практике это приведет к возникновению парадоксальной ситуации, когда представитель налогоплательщика при разрешении налогового спора в налоговом органе должен будет иметь нотариально удостоверенную доверенность, а при рассмотрении спора в суде достаточно будет обычной.

Палата отметила, что представительство и форма доверенностей являются сферами регулирования гражданского законодательства. Соответственно, ограничение возможности использования письменной формы доверенности не может быть осуществлено посредством поправок в НК РФ, поскольку нормы, регламентирующие данные вопросы, могут быть скорректированы только специальными законами, вносящими изменения в ГК РФ. Кроме того, такие нововведения увеличат финансовые и временные затраты компаний на постоянное нотариальное оформление доверенностей, поэтому данные нововведения не поддерживаются бизнесом.

Проект также предлагает определить перечень арифметических ошибок в налоговой декларации, допущение которых приводит к признанию налоговой декларации непредставленной. Палатой отмечено, что в настоящее время, если допущенные арифметические ошибки привели к неуплате налога, то действующие положения НК РФ предусматривают ответственность за такое правонарушение. Получается, что налогоплательщик будет дважды привлечен к ответственности, что недопустимо.

Следует также учесть, что арифметические ошибки могут не привести к снижению размера налогового обязательства или возникнуть по причине некорректной настройки или обновления учетных электронных систем.

Отмечаем также, что представление любой уточненной налоговой декларации по результатам совместных сверок и корректировок налогоплательщиков будет автоматически приводить к наложению штрафа и на налогоплательщика, и на его контрагента, что также недопустимо.

Палата также предложила урегулировать законопроектом вопрос учета накопленных убытков прошлых лет, поскольку кризисные явления в 2020 году привели к значительному росту убытков компаний в различных отраслях экономики. Отсутствие возможности учесть убытки снижает инвестиционную активность компаний и, фактически, перекладывает на бизнес последствия экономического спада в стране.

Палата также предложила установить в НК РФ возможность учета процентов по кредитам на строительство новых зданий в их первоначальной стоимости, что позволит упростить учетную политику строительных компаний

и даст возможность увеличить объем инвестиций в строительство новых основных фондов.

### **Проект федерального бюджета внесен в Государственную Думу**

30 сентября в Государственную Думу внесен правительственный законопроект № 1027743-7 «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов».

Базовые показатели: доходы федерального бюджета РФ в 2021 г. составят 18,8 трлн. руб., в 2022 г. - 20,6 трлн. руб., в 2023 г. - 22,3 трлн. руб.

Расходы федерального бюджета РФ в 2021 г. составят 21,52 трлн. руб., в 2022 г. - 21,88 трлн. руб., в 2023 г. - 23,67 трлн. руб.

Проект предусматривает сохранение дефицита бюджета на весь трехлетний период из-за повышенных расходов в связи с пандемией COVID-19. Дефицит федерального бюджета РФ в 2021 г. будет на уровне 2,75 трлн. руб., в 2022 г. - 1,25 трлн. руб., в 2023 г. - 1,41 трлн. руб.

На финансирование нацпроектов планируют выделить примерно 2,25 триллиона рублей в 2021 году, 2,62 триллиона — в 2022-м, 2,79 триллиона — в 2023 году. При этом в течение трех лет будут «перебрасываться» годовые ассигнования между более или менее приоритетными федеральными проектами.

В рамках второго чтения, по мнению ТПП РФ, целесообразно обсудить дофинансирование ряда национальных проектов.

К примеру, законом о бюджете на 2020 год предполагалось на текущий год выделить на **«Здравоохранение»** 252,766 млрд. рублей. По факту сейчас уже израсходовано 306,748 млрд. рублей. Но в проекте, внесенном в Госдуму, на 2021 год на эти цели заложено всего 243,204 млрд. рублей. Этого явно недостаточно, учитывая сложную эпидемиологическую обстановку.

По национальному проекту **«Экология»** законом о бюджете на 20 год планировалось 126, 855 млрд. рублей, в проекте бюджета на 21 год заложено 108,010 млрд. рублей. Предлагаем рассмотреть вопрос об увеличении финансирования.

Национальный проект **«Наука»**, законом о бюджете на текущий год заложено 55,142 млрд. рублей, проектом закона на 21 год – 54, 892 млрд. Предлагаем увеличить из-за необходимости продолжить научные разработки прорывных направлений медицины и пр.

Национальный проект **«Цифровая экономика»**, законом о бюджете было запланировано 177,887 млрд. рублей на 20 год, на 21 год планируется сумма 150,212 млрд. Нужно рассмотреть вопрос об увеличении финансирования по этой статье.

Национальный проект **«МСП и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы»**. Законом о бюджете на 2020 год было запланировано финансирование 47,450 млрд. рублей.

По факту исполнения бюджета и в связи с кризисом уже сейчас на поддержку МСП потратили 64,778 млрд. рублей. Но 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 МСП не восстановятся от кризиса, поэтому сумма поддержки, на наш взгляд, должна составить минимум 70-80 млрд. рублей. Тем более, что в проектировках бюджета на 2023 год сумма финансирования МСП заложена в размере 78, 654 млрд. рублей.

С положительной стороны можно отметить предлагаемое бюджетом **финансирование промышленности**. Так, бюджетные ассигнования на реализацию государственной программы «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» в 2021 году составят 478,2 млрд. рублей, в 2022 – 550,9 млрд. рублей, в 2023 году – 568 млрд. рублей.

Ожидается, что первое чтение законопроекта состоится 29 октября, Палата готовит заключение и поправки.

### **Новые виды дистанционной работы**

Государственная Дума завершает работу по подготовке ко 2 чтению проекта федерального закона № 973264-7 «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации в части регулирования дистанционной и удаленной работы».

Наряду с предусмотренной действующей редакцией Трудового кодекса Российской Федерации (далее – ТК РФ) дистанционной работой, выполняемой работником на постоянной основе вне стационарного рабочего места, находящегося под контролем работодателя, законопроектом предусмотрены «временная дистанционная работа» и «комбинированная дистанционная работа» (сочетание работы на стационарном рабочем месте и дистанционной работы).

ТПП РФ поддерживает концепцию законопроекта и предлагает при доработке его ко 2 чтению:

1. Уточнить определения видов дистанционной работы, исключив слово «удаленная», которое является синонимом слова «дистанционная», а также указание на отнесение их к режимам работы.

2. Предусмотреть, что условие о комбинированной дистанционной работе согласовывается работником и работодателем в трудовом договоре либо дополнительном соглашении к нему. При этом заключения отдельного трудового договора о дистанционной работе не требуется.

3. Адаптировать основания расторжения трудового договора по инициативе работодателя (ст. 81 ТК РФ) к условиям дистанционной работы, дополнив их невыходом работника на связь в течение установленного времени без уважительных причин.

4. Уточнить в законопроекте способы, позволяющие сторонам трудового договора достоверно определить лицо, отправившее сообщение.

Палатой инициированы соответствующие поправки к законопроекту.

**ТПП РФ предлагает увеличить срок для направления возражения вновь выявленными правообладателями недвижимости**

Палатой инициирована поправка ко 2 чтению правительственного проекта федерального закона № 933979-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления порядка выявления правообладателей ранее учтенных объектов недвижимости».

Проект закона устанавливает процедуру выявления обладателей объектов недвижимости, правоустанавливающие документы на которые оформлены до вступления в силу Федерального закона от 21.07.1997 № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» и права на эти объекты не зарегистрированы в Едином государственном реестре недвижимости (ЕГРН).

В соответствии с законопроектом выявленные правообладатели объекта недвижимости смогут направить письменные возражения в течение короткого срока в 30 дней, не позволяющего надлежащим образом учесть их мнение. По истечении этого срока сведения будут внесены в ФГИС ЕГРН, и у правообладателей возникнет обязанность по уплате налогов за недвижимость, которая может им уже не принадлежать.

Подготовленная Палатой поправка предлагает увеличить до 60 дней срок для представления письменного возражения относительно сведений о правообладателе ранее учтенного объекта недвижимости.

### **ТПП РФ продолжает защиту бизнеса посредством Цифровой платформы «ЗАБИЗНЕС.РФ»**

ТПП России продолжает работу по оказанию помощи бизнесу с целью снижения давления со стороны правоохранительных структур на площадке Платформы «ЗАБИЗНЕС.РФ», созданной по поручению Президента Российской Федерации В.В. Путина.

Сейчас на платформе зарегистрировались 2143 предпринимателя и направлено 1262 обращения.

563 жалобы Платформой переданы для рассмотрения госорганами, из них в Палату поступило 147 обращений о незаконном уголовном преследовании и необоснованных действиях, повлекших финансовые, репутационные риски для бизнеса и прекращение предпринимательской деятельности. ТПП РФ оказала поддержку предпринимателям, предложив наиболее эффективные способы решения проблем. По 8 случаям уже восстановлены права предпринимателей.

Для повышения эффективности работы Платформы Палатой разработаны и направлены в Минэкономразвития России поправки по изменению в Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Они предусматривают привлечение к рассмотрению на Платформе обращений не только органов следствия, как сейчас, но и органов дознания, включая Федеральную таможенную службу.

## **ТПП РФ выступает за сохранение конкуренции на рынке кадастровых работ**

Палатой инициированы поправки ко 2 чтению проекта федерального закона № 962484-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной регистрации недвижимости» и иные законодательные акты Российской Федерации в сфере государственного кадастрового учета и государственной регистрации прав» (о совершенствовании системы государственной регистрации недвижимости).

Проект закона в целом поддержан ТПП РФ и предусматривает важные для предпринимательского сообщества нормы, направленные на повышение качества и доступности государственных услуг в рассматриваемой сфере, расширение возможностей по использованию информационных технологий в процессе предоставления услуг, а также исключение рисков нарушения прав граждан и юридических лиц.

Актуальной для бизнеса проблемой является существование теневого рынка перепродажи сведений ЕГРН третьим лицам через «сайты-двойники» Росреестра. В законопроекте предусмотрены нормы о недопустимости создания таких сайтов и их использования, а также полный запрет на передачу сведений ЕГРН третьим лицам за плату.

Законопроект предполагает передачу отдельных полномочий в сфере государственного кадастрового учета и государственной регистрации прав (в том числе услуг, оказываемых за плату), федеральному государственному бюджетному учреждению «Федеральная кадастровая палата Росреестра».

В частности, планируется предоставить Федеральной кадастровой палате право оказания 15 видов услуг - по приему и выдаче документов государственного кадастрового учета, по выездному обслуживанию, по предоставлению сведений ФГИС ЕГРН, по выполнению функций оператора ФГИС ЕГРН, по определению координат характерных точек границ смежных и (или) несмежных земельных участков, установлению описания местоположения границ земельных участков и определению площади таких земельных участков при исправлении реестровых ошибок. Необходимо учитывать, что ФКП не обладает необходимым штатом кадастровых инженеров.

В настоящее время такие работы выполняются квалифицированными специалистами, членами саморегулируемых организаций – кадастровыми инженерами, которые не смогут конкурировать с бюджетным учреждением. Передача значительной части рынка кадастровых услуг государственному бюджетному учреждению окажет негативное воздействие на предпринимателей отрасли, преимущественно относящихся к микро и малому бизнесу (более 94%).

Палатой инициированы поправки, в которых предлагается исключить полномочия Федеральной кадастровой палаты Росреестра на проведение кадастровых работ и некоторых иных полномочий, уточнить формулировку о запрете на создание «сайтов-двойников», считать уважительным основанием

неосуществление деятельности кадастровым инженером в течение трех лет в случае отпуска по беременности и родам или по уходу за ребенком до 14 лет.

### **Палата предложила доработать критерии дисквалификации налоговых деклараций**

Минфином России разработан проект федерального закона «О внесении изменений в статьи 80 и 88 части первой Налогового кодекса Российской Федерации», направленный на совершенствование налогового администрирования.

Законопроектом предлагается дополнить ст. 80 НК РФ критериями, при которых налоговая декларация не считается представленной налогоплательщиком и налоговый орган вправе отказать в принятии декларации.

Например, к такому критерию отнесен факт подписания декларации неуполномоченным лицом, выявленный в процессе допроса. При этом зачастую руководители отказываются от своих подписей на допросе у инспектора ФНС с целью уклонения от ответственности, в том числе уголовной, а в декларации могут содержаться вполне достоверные данные.

Еще одним спорным критерием, по мнению ТПП РФ, является дисквалификация руководителя в соответствии с КоАП РФ на день подачи налоговой декларации. Дело в том, что в момент подписания декларации у руководителя может еще не наступить дисквалификации, а в НК РФ отсутствует обязанность подписания декларации на день ее подачи. Таким образом, фактически право на представление налоговой декларации может быть ограничено.

Аналогичным образом обстоят дела и с другими подобными критериями. Например, смерть лица на момент подачи декларации или истечение срока действия доверенности на момент подачи декларации. В этих случаях также нет основания для признания декларации неподанной, поскольку руководитель на момент подписания декларации может быть еще жив, а полномочия лица по доверенности еще могут действовать. Данные положения законопроекта предложено скорректировать.

Такой критерий дисквалификации декларации налоговым органом, как отказ в принятии у физического лица деклараций, после того как в ЕГРИП внесена запись о прекращении физическим лицом деятельности в качестве индивидуального предпринимателя, вовсе приводит к нарушению предусмотренного ст. 81 НК РФ права на внесение налогоплательщиком изменений в соответствующую декларацию.

Поправками в статью 80 НК РФ предусматривается в качестве основания для отказа в принятии декларации установление факта подписания и (или) представления налоговой декларации неуполномоченным лицом в ходе проведения допроса.

При этом свидетелем согласно НК РФ может быть не только лицо, которое заявлено подписантом декларации, а любое лицо, которому могут

быть известны какие-либо обстоятельства, имеющие значение для налогового контроля.

С учетом того, что свидетельские показания имеют субъективный характер, данное мероприятие налогового контроля без проведения каких-либо иных мероприятий (например, экспертизы) не может являться достаточным основанием для установления факта подписания декларации неустановленным лицом.

Если налоговый орган аннулирует на основании данной нормы декларацию поставщика компании, это автоматически приведет к появлению налогового разрыва по НДС в АСК НДС-2 со всем негативными последствиями для покупателя, включая возможное уголовное преследование по ст. 159 УК РФ. В момент такого аннулирования декларации поставщика сразу же будет образовываться состав налогового мошенничества в виде попытки принять к вычету НДС при отсутствии зеркального источника в бюджете.

Ключевым риском для предпринимателей в предлагаемых законопроектом поправках является отсутствие понятных правовых последствий аннулирования деклараций для контрагентов налогоплательщика.

Вместе с тем это является важнейшей проблемой, особенно для НДС-деклараций, представляемых в построчном – пооперационном виде. На контрагентов могут быть возложены негативные последствия из-за аннулирования деклараций в виде отказов в налоговых вычетах и т.д. Для них не предполагается никакой законодательно оформленной защиты от таких односторонних действий налоговых органов.

Указанные замечания Палаты направлены регулятору для учета при доработке законопроекта.

### **Коротко**

**15 сентября** в Государственную Думу внесен правительственный проект федерального закона № 1021303-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам создания и обеспечения функционирования информационной системы «Одно окно» в сфере внешнеторговой деятельности», которым предусмотрена оптимизация административных процедур и сокращение барьеров в сфере международной торговли на базе цифровой платформы Российского экспортного центра.

**17 сентября 2020 года** Правительством РФ в Госдуму РФ внесен проект федерального закона № 1022523-7 «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации в части установления особенностей регулирования труда лиц, работающих у работодателей, являющихся некоммерческими организациями». Законопроектом предложено внести изменения в статью 59 Трудового кодекса РФ, позволяющие работодателям - некоммерческим организациям, численность работников которых не превышает 35 человек, заключать срочные трудовые договоры по аналогии с работодателями - субъектами малого предпринимательства.

**18 сентября** в Государственную Думу Российской Федерации депутатами В.И. Пискаревым и Д.Ф. Вяткиным внесен проект федерального закона № 1023005-7 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях». Законопроектом предлагается повысить размер административного штрафа за совершение правонарушений, предусмотренных статьей 13.14 КоАП РФ «Разглашение информации с ограниченным доступом», до десяти тысяч рублей для граждан и до пятидесяти тысяч рублей для должностных лиц.

**24 сентября** депутатами А.М.Макаровым, Г.Я.Хором и др. внесен в Государственную Думу законопроект № 1025470-7 «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации в связи с совершенствованием налогового мониторинга».

Законопроектом предусмотрены нормы, направленные на расширение практики применения налогового контроля в форме налогового мониторинга путем снижения требований к совокупной сумме налогов, суммарному объему полученных доходов и совокупной стоимости активов соответствующих организаций, а также в целях развития технологии расширенного информационного взаимодействия таких организаций с налоговыми органами. Кроме того, законопроектом уточняется порядок проведения камеральных и выездных налоговых проверок в рамках налогового мониторинга.

**25 сентября** Правительство РФ внесло в Государственную Думу проект федерального закона № 1025644-7 «О внесении изменений в статьи 13 и 20 Федерального закона «Об аудиторской деятельности».

Законопроектом, в частности, уточняется норма о хранении рабочей документации и размещении баз данных с ней, предусматривается запрет на хранение и размещение за пределами РФ.

*Департамент законотворческой деятельности (proekt@tpprf.ru)*