**Аналитическая записка**

**о состоянии и проблемах законотворчества**

№ 168 октябрь 2021 года

**Торгово-промышленные палаты предлагают наделить новыми полномочиями**

22 октября Правительством Российской Федерации в Государственную Думу внесен проект федерального закона № 6598-8 «О внесении изменений в статью 15 Закона Российской Федерации «О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации».

Законопроектом предусматривается, что ТПП РФ вправе определять торгово-промышленные палаты, которые могут осуществлять свидетельствования обстоятельств непреодолимой силы, возникших при исполнении договоров, заключенных между российскими субъектами предпринимательской деятельности (за исключением обстоятельств в рамках налоговых правоотношений).

Законопроект подготавливается профильным Комитетом Государственной Думы к первому чтению.

**Палата приняла активное участие в рассмотрении проекта федерального бюджета на 2022-2024 годы**

28 октября Государственная Дума приняла в первом чтении проект федерального закона № 1258295-7 «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов».

В рамках бюджетного процесса представители ТПП РФ приняли участие в парламентских слушаниях Совета Федерации по проекту федерального бюджета.

Кроме этого, ТПП РФ с участием своих членских организаций подготовила и направила в Комитет Государственной Думы по бюджету и налогам заключение по проекту бюджета, в целом поддержав концепцию законопроекта. Палата позитивно оценивает сбалансированность проекта федерального бюджета и его профицит в 2022 и 2023 годах.

Одновременно Палата предложила ряд возможных изменений в законопроект.

Предложено увеличить финансирование национального проекта «Международная кооперация и экспорт», предусмотреть выделение дополнительных субвенций на частичную компенсацию расходов организаций железнодорожного и воздушного транспорта, а также отечественных производителей тканей для школьной формы.

В части финансирования социальной политики Палатой обращено внимание на то, что в законопроекте общие расходы федерального бюджета на здравоохранение снизятся в процентном соотношении к общим расходам бюджета с 5,8% в 2021 году до 5,3% в 2022 году. При этом Всемирная организация здравоохранения рекомендует предусматривать расходы на медицину не менее 5% ВВП.

Также ТПП РФ предложила исключить практику перекрестного финансирования одного вида обязательного социального страхования за счет другого, которая продолжается с 2012 года, и предусмотреть в проекте федерального бюджета компенсацию средств обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний на указанные цели в 2022 году.

ТПП РФ полагает, что не следует из года в год продлевать мораторий на формирование накопительной составляющей пенсии, если действующее законодательство сохраняет такое право за застрахованными лицами.

**Минюст России завершил предварительную работу над проектами федеральных законов «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» и «Процессуальный кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»**

Министерством юстиции Российской Федерации завершена проводившаяся в течение двух с половиной лет совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти и деловыми объединениями предварительная работа над проектами федеральных законов «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» и «Процессуальный кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях».

В состав специально созданной для подготовки нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях рабочей группы, созданной Распоряжением Правительства РФ от 04 апреля 2019 года №631-р, вошел Президент ТПП РФ С.Н. Катырин. Представители Палаты принимали участие во всех заседаниях рабочей группы и рабочих совещаниях.

В финальных версиях законопроектов учтена значительная часть высказанных ТПП РФ и другими бизнес-объединениями предложений.

В частности, скорректирован и приспособлен к современным условиям применяемый в новом КоАП РФ понятийный аппарат, более точно и корректно сформулированы понятия административной ответственности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, основные принципы привлечения к административной ответственности (законности, равенства перед законом, справедливости, гуманизма, презумпция невиновности), предусмотрена возможность замены административного наказания в виде штрафа на предупреждение.

По предложению Палаты при определении размера административного штрафа, назначаемого индивидуальному предпринимателю или юридическому лицу, в отношении которых применена мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении в виде административного приостановления деятельности, будет приниматься во внимание влияние данной меры на финансовое и имущественное положение привлекаемого к административной ответственности лица.

С учетом замечаний ТПП РФ в новой редакции изложены нормы КоАП РФ, устанавливающие ответственность за нарушение трудового законодательства, внесен ряд корректирующих изменений в значительное количество статей Особенной части нового КоАП РФ.

По замечаниям Палаты из проекта нового КоАП РФ исключена отдельно предлагавшаяся ответственность за воспрепятствование законной деятельности должностного лица федерального антимонопольного органа, его территориального органа по проведению проверок соблюдения требования о запрете недопустимых в соответствии с антимонопольным законодательством соглашений, где для юридических лиц предлагалось установить «оборотные» штрафы.

Исключена ответственность всех индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, за исключением управляющих рынком компаний, за неисполнение обязанностей по обеспечению соблюдения лицами, заключившими с управляющей рынком компанией договоры о предоставлении торговых мест, правил привлечения к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства.

На действующем уровне сохранен размер штрафных санкций за совершение большинства административных правонарушений, связанных с нарушением Правил дорожного движения.

В проекте Процессуального кодекса учтены предложения о внедрении механизма участия собственника имущества, которое может быть конфисковано, в качестве заинтересованного лица. Предусмотрена возможность отмены обеспечительной меры в виде «административного приостановления деятельности» не только судом, но и должностным лицом, возбудившим дело об административном правонарушении. Установлен запрет на возбуждение дел об административных правонарушениях до завершения контрольных (надзорных) мероприятий.

Вместе с тем не все нормы новой редакции КоАП РФ отвечают современным условиям ведения предпринимательской деятельности.

По мнению Палаты, необоснованно отнесены к категории грубых административные правонарушения, посягающие на конкуренцию, тогда как последствия от таких правонарушений сугубо экономические.

Требуют уточнения положения о праве замены административного наказания в виде административного штрафа предупреждением за правонарушение, выявленное в ходе осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля. Палата считает, что такая замена при определенных условиях должна производиться обязательно.

Не в полной мере решены вопросы ответственности за совершение правонарушений в таможенной сфере, сфере рекламы, оборота драгоценных металлов и камней, транспортной и других сферах.

Унификации требуют положения главы 35 проекта КоАП РФ, где в 33-х частях статьи 35.3 устанавливается ответственность за невыполнение законного предписания (постановления, представления, решения) органа (должностного лица), осуществляющего государственный контроль (надзор), муниципальный контроль.

Не урегулирован вопрос в части пересмотра норм, устанавливающих ответственность за неисполнение приглашающей или принимающей стороной обязанностей, связанных с обеспечением соблюдения порядка пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства).

Указанные и другие вопросы по проекту нового КоАП РФ будут инициироваться Палатой при рассмотрении законопроектов Государственной Думой.

**Законопроект о регулировании деятельности специальных субъектов лизинговой деятельности требует доработки**

Палата направила в Государственно-правовое управление Президента Российской Федерации позицию по проекту федерального закона № 586986-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности специальных субъектов лизинговой деятельности».

ТПП РФ отмечает, что в ходе рабочей встречи бизнеса, представителей Минэкономразвития России, Минфина России и Банка России, состоявшейся в мае 2021 года, были достигнуты договоренности о том, что Минфином России и Банком России будет представлен «альтернативный» законопроект, который сохранит концепцию разделения регулирования и надзора (принцип «двух ключей»).

При этом регулирование отрасли будет отнесено к ведению федерального органа исполнительной власти (Минэкономразвития России), а надзорные функции к ведению Банка России. При этом лизинговая деятельность сохранит своей статус как деятельность, не относящаяся к деятельности некредитных финансовых организаций.

Несмотря на внесение отдельных изменений в редакцию законопроекта, предлагаемая концепция регулирования и надзора в сфере лизинговой деятельности, по мнению ТПП РФ, сохраняет предпосылки для возникновения избыточного регулятивного давления на лизинговую отрасль.

Бизнес-сообщество не отрицает объективную необходимость сохранения государственного регулирования лизинговой отрасли при условии, что оно не должно подавлять предпринимательскую инициативу и конкурентную среду. С подробным заключением ТПП РФ по проекту закона можно ознакомиться на интернет-странице Департамента законотворческой деятельности.

**Палата провела экспертизу проекта Основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики на период до 2024 года**

ТПП РФ направила 18 октября в профильный Комитет Государственной Думы по финансовому рынку заключение по проекту Основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики на 2022 год и период 2023 и 2024 годов, подготовленное Советом ТПП РФ по финансово-промышленной и инвестиционной политике.

Документ в целом Палатой поддержан, он раскрывает важные направления развития российской экономики и ее денежно-кредитной сферы в среднесрочной перспективе. Цели, принципы и инструменты денежно-кредитной политики (ДКП) Банка России сохраняют свою преемственность в условиях сохраняющейся нестабильной экономической ситуации.

Банк России адекватно оценил среднесрочные направления развития монетарной сферы экономики как важнейшего компонента национальной экономики. Такая преемственность формирует доверие к институту Банка России со стороны хозяйствующих субъектов и населения, что является необходимым условием успешной реализации ДКП.

Цели и вклад ДКП в экономическое развитие, обеспечение финансовой и социальной стабильности ориентируют хозяйствующие субъекты и население на необходимое рынку финансовое и инвестиционное поведение, способствуют повышению финансовой и инвестиционной грамотности.

Палата согласилась с мнением Банка России о том, что в долгосрочной перспективе климатические изменения и демографические тренды способны привнести изменения в мировую экономику и локально повлиять на экономику отдельных стран, а набор мер климатической политики, предпринимаемых при переходе к «зелёной экономике», необходимо должным образом учесть при определении условий реализации ДКП.

Палатой также высказан ряд предложений по проекту, в частности, по вопросам развития финансового рынка и банковского сектора; факторов, влияющих на условия реализации ДКП; о сценариях развития российской экономики; о проблеме «длинных денег».

**В ТПП РФ обсудили проблемы правовой защиты географических указаний**

26 октября состоялось заседание Рабочей группы по актуальным вопросам защиты, охраны интеллектуальной и промышленной собственности, созданной при Совете ТПП РФ по интеллектуальной собственности.

Заседание было посвящено проблемам правовой охраны и защиты наименований мест происхождения товаров (НМПТ) и географических указаний (ГУ). В дискуссии принимали участие представители Роспатента, профильных федеральных ведомств, ведущие эксперты и др.

На заседании отмечено, что региональные производители на практике сталкиваются с рядом проблем, вызванных несовершенством существующей нормативной базы регулирования правовой охраны ГУ и НМПТ, ведущей к ущемлению прав добросовестных производителей товаров.

Рабочей группой выработаны возможные пути решения имеющихся проблем, связанных с правовым регулированием ГУ и НМПТ. В частности, предложено:

1. разработать и законодательно закрепить методику информирования Роспатентом добросовестных производителей региона не только о подаче заявки, но и о **состоявшейся регистрации** ГУ или НМПТ.
2. нормативно установить срок, в течение которого использование ГУ или НМПТ после их регистрации производителями, указывающими подлинное место происхождения товара, не будет являться нарушением (например, при условии подачи в течении определенного срока заявки на получение права на ГУ или НМПТ);
3. законодательно определить, что указание производителями на этикетке официального наименования места производства товара в соответствии с требованиями законодательства о защите прав потребителей не будет являться нарушением права на ГУ или НМПТ;
4. предусмотреть возможность поиска информации о зарегистрированных ГУ и НМПТ на официальном сайте Роспатента не только по номеру регистрации, но и по названию.

Эти и другие рекомендации Рабочей группы направлены в Совет Федерации и Роспатент.

**Палата предложила пересмотреть механизм компенсации вреда**

**окружающей среде**

6 октября в Правительство Российской Федерации направлены замечания на проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Законопроектом устанавливаются требования в области охраны окружающей среды при эксплуатации и выводе из эксплуатации (консервации или ликвидации) отдельных производственных объектов с целью предотвращения и ликвидации загрязнения окружающей среды в результате эксплуатации наиболее опасных производственных объектов (далее – ОПО) (на которых используются токсичные, высокотоксичные вещества, а также вещества, представляющие опасность для окружающей среды), а также объектов размещения отходов I и II классов опасности.

ТПП РФ обратила внимание на то, что законопроект содержит множество пробелов, а его обязательные требования носят явно избыточный для бизнеса характер. Так, в законопроекте: 1) отсутствует понятие и критерии «отдельного опасного производственного объекта»; 2) на предпринимателей возлагаются обязанности по проверке (и оплате такой проверки) обоснованности стоимости реализации мероприятий; 3) при нарушении сроков предоставления отчетности предпринимателей предлагается не только привлекать к административной ответственности, но и обязывать оплатить компенсационный платеж, что противоречит законодательству об административных правонарушениях; 4) контрольным (надзорным) органам предоставляется возможность запрещать хозяйствующим обществам распределять прибыль между своими учредителями и акционерами в нарушение корпоративного законодательства; 5) содержатся сугубо формальные поводы для предъявления претензий об уплате хозяйствующими субъектами «компенсационного платежа» вне зависимости от фактических обстоятельств.

**Законодательное регулирование добычи драгоценных металлов российскими гражданами следует усовершенствовать**

14 октября в Правительство Российской Федерации направлены замечания ТПП РФ на проект федерального закона «О проекте федерального закона «О старательской деятельности».

Законопроектом предлагается урегулировать деятельность граждан Российской Федерации по добыче драгоценных металлов (золота) на непромышленных месторождениях.

ТПП РФ считает, что законопроект нуждается в существенной доработке по следующим основаниям: 1) требования законопроекта о необходимости регистрации в качестве ИП и о предоставлении отчетности не достигают цели легализации старательской деятельности и привлечения дополнительных средств в бюджет за счет налогообложения новых категорий предпринимателей; 2) предусмотренную законопроектом обязанность по восстановлению старательского участка после проведенных работ необходимо заменить на денежную компенсацию ущерба окружающей среде; 3) старателей целесообразно освободить от планируемого контроля (надзора) со стороны Пробирной палаты и от обязанности проходить антикоррупционное обучение в Росфинмониторинге.

**Замечания Палаты учли при доработке законодательства о работах на опасных производственных объектах**

В Правительство Российской Федерации направлено заключение на проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» в части законодательного урегулирования механизма проверки готовности физических лиц и организаций к выполнению сварочных работ на опасных производственных объектах».

Законопроект уточняет особенности регулирования промышленной безопасности при организации и проведении сварочных работ на опасных производственных объектах.

ТПП РФ считает, что законопроект требует доработки, поскольку ряд его положений носит избыточный характер: 1) устанавливают дублирующие требования для аттестации сварщиков и специалистов сварочного производства; 2) предусматривают доминирующие положение на рынке Единого общероссийского профессионального объединения организаций, осуществляющих деятельность по проверке готовности к выполнению сварочных работ на опасных производственных объектах, что может привести к снижению конкуренции в данной сфере.

12 октября с Ростехнадзором проведено совещание, по результатам проведения которого все замечания Палаты по законопроекту учтены.

**Процедура по оценке риска проведения юридическими лицами**

**и индивидуальными предпринимателями подозрительных операций нуждается в доработке**

В Общественный совет при Минэкономразвития России направлена позиция ТПП РФ о необходимости доработки проекта федерального закона № 1116371-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части организации работы по оценке риска проведения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями подозрительных операций и использованию этой информации».

Палата предложила закрепить в законопроекте обязательность опубликования критериев отнесения клиентов кредитных организаций к уровням риска в сети «Интернет»; нормативно установить общие требования или ограничения для установления вышеуказанных критериев в целях обеспечения публичного контроля за основаниями применения представителями бизнеса внесудебных ограничений; исключить из проектируемой статьи 9.1 Закона № 86-ФЗ норму о размещении информации об отнесении субъектов предпринимательской деятельности к группам риска на сайте Банка России.

**Предложен механизм «легализации» объектов недвижимости, возведенных до вступления в силу Градостроительного кодекса РФ**

ТПП РФ направила в ответственный Комитет Государственной Думы положительное заключение по проекту федерального закона № 1243284-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Законопроектом устанавливается механизм предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, на которых расположены жилые дома, возведенные до вступления в силу Градостроительного кодекса РФ в границах населенного пункта. Кроме того, предлагается продление до 1 марта 2031 года упрощенного порядка оформления прав граждан на объекты недвижимого имущества («дачной амнистии»).

Палата отмечает, что ранее принятые законодательные акты о «дачной амнистии» не затрагивали вопрос «легализации» данных объектов и поддерживает принятие законопроекта. Одновременно Палата обратила внимание на то, что законопроектом предусмотрено право гражданина на предоставление в собственность бесплатно земельного участка под жилым домом, возведенным до дня вступления в силу Градостроительного кодекса РФ, только в отношении земель в границах населенных пунктов. Вместе с тем такие дома расположены не только в границах населенных пунктов.

**Палата выступила против ограничения конкуренции среди теплосетевых предприятий**

В Правительство Российской Федерации направлены замечания на проект постановления Правительства Российской Федерации «Об установлении критериев и порядка отнесения собственников или иных законных владельцев тепловых сетей к теплосетевым организациям и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».

Проектом постановления предлагается установить, что собственники или иные законные владельцы тепловых сетей могут быть отнесены к теплосетевым организациям при условии владения тепловыми сетями в системе теплоснабжения, а также если неразрывная протяженность участков сетей составляет не менее 10 км (для поселений, городских округов, с суммарной численностью населения 1 млн. человек и более).

ТПП РФ отмечено, что принятие проекта постановления в предлагаемой редакции может увеличить стоимость подключения новых потребителей и количество бесхозяйных участков тепловых сетей; ограничить права на предпринимательскую деятельность для собственников транзитных сетей.

**Коротко:**

**22 октября** в Государственную Думу Правительством Российской Федерации внесен проект федерального закона №  6608-8 «О внесении изменения в статью 39-8 Земельного кодекса Российской Федерации».

Законопроект направлен на создание условий для развития инвестиционной деятельности и предлагает установить, что предоставление предпринимателям земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, в аренду без проведения торгов для реализации масштабного инвестиционного проекта, соответствующего критериям, установленным Правительством Российской Федерации, или законами субъектов Российской Федерации осуществляется на срок реализации такого проекта.

Согласно действующему Земельному кодексу Российской Федерации такой участок предоставляется на определенный срок, не связанный с реализацией инвестиционного проекта.

**28 октября** в Государственную Думу Правительством Российской Федерации внесен проект федерального закона № 9769-8 «О присоединении Российской Федерации к Женевскому акту Лиссабонского соглашения о наименованиях мест происхождения и географических указаниях».

В рамках Женевского акта владельцы наименований мест происхождения и географических указаний получают возможность испрашивать охрану в нескольких странах путем подачи одной заявки на одном языке,   
что позволяет снизить издержки при международной регистрации. Стороны Женевского акта обязуются обеспечить правовые средства, препятствующие неправомерному использованию наименований мест происхождения и географических указаний, получивших международную регистрацию, а также любому использованию, которое равносильно их имитации.

**28 октября** в Государственную Думу Правительством Российской Федерации внесен проект федерального закона № 9719-8 «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» и статью 1 Федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации».

Законопроектом предлагается увеличить предельный размер выручки хозяйствующих субъектов с 400 до 800 млн. рублей, до достижения которого в отношении хозяйствующих субъектов не применяются запреты, установленные ФЗ «О защите конкуренции» на злоупотребление доминирующим положением и заключение антиконкурентных соглашений (за исключением запрета на картель). Аналогичные изменения вносятся в статью 1 Федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации».

Предлагаемые изменения смягчают антимонопольные требования к субъектам малого бизнеса, а федеральный закон «О защите конкуренции» приводится в соответствие с положениями законодательства о субъектах малого и среднего предпринимательства в части размера предельных доходов.

Законопроекты направлены для замечаний и предложений в профильные комитеты и советы ТПП РФ.

Департамент законотворческой деятельности ТПП РФ