**Аналитическая записка**

**о состоянии и проблемах законотворчества**

№ 178 февраль 2023 года

**Палата предлагает устранить избыточные требования в новом законе о занятости населения**

В Государственной Думе завершается подготовка к рассмотрению в первом чтении проекта федерального закона № 275599-8 «О занятости населения в Российской Федерации», подготовленного вместо действующего Закона РФ от 19.04.1991 № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации».

Законопроект предусматривает урегулирование ряда актуальных вопросов в сфере занятости. В частности, планируется изменение правил предоставления и расчета пособий по безработице. Основанием для начисления пособия станет индивидуальный план содействия занятости гражданина, а неисполнение мероприятий плана повлечет прекращение выплат. Предусмотрены положения, направленные на защиту и поддержку инвалидов, работников, находящихся под риском увольнения, граждан, прошедших военную службу по мобилизации, молодежи. Сформулированы определения понятий «самозанятость» и «платформенная занятость». При этом урегулирование иных вопросов самозанятости и платформенной занятости будет вынесено в отдельные федеральные законы.

ТПП РФ предлагает при доработке законопроекта следующее:

- устранить конкуренцию норм с иными законодательными актами, т.к. в соответствии с законопроектом его положения являются приоритетными по сравнению с другими федеральными законами;

- уточнить перечень занятых граждан, исключив отнесение к ним учредителей (участников) организаций и иных граждан (самозанятых, занятых ведением личного подсобного хозяйства и др.), не имеющих достаточного дохода от своей деятельности;

- перенести определения понятий «самозанятость», «платформенная занятость» в специальные федеральные законы как не относящиеся к предмету регулирования занятости населения;

- не повышать (с 3% до 4%) предельный размер квоты для приема на работу инвалидов для субъектов малого предпринимательства с численностью работников от 35 до 100 человек от среднесписочной численности работников.

Это увеличит нагрузку на малый бизнес, тем более что субъекты Российской Федерации, как правило, устанавливают, квоты в максимальном размере;

- освободить работодателя от выполнения квоты для приема на работу инвалидов не только в случае отсутствия необходимого числа инвалидов в субъекте Российской Федерации, как предлагается проектом закона, но и в муниципальном образовании по месту нахождения работодателя. На практике встречаются случаи, когда по месту нахождения работодателя в населенном пункте инвалиды отсутствуют и выполнить квоту по их трудоустройству невозможно;

- предусмотреть возможность работодателя получать в органах службы занятости населения информацию о наличии у работника инвалидности в целях выполнения квоты (т.к. работник может не информировать работодателя);

- исключить обязанности работодателя, которые являются дублирующими по отношению к обязанностям по приему на работу инвалидов в пределах установленной квоты (такие, как резервирование рабочих мест по профессиям, наиболее подходящим для трудоустройства инвалидов, создание работодателями дополнительных рабочих мест для трудоустройства инвалидов). Тем более что содержание этих мероприятий законопроектом не раскрывается, а порядок их проведения будет определяться субъектами Российской Федерации.

Предложения ТПП РФ направлены в ответственный комитет Государственной Думы.

**Механизм привлечения к уголовной ответственности за сбыт или представление в налоговые органы заведомо подложных налоговых деклараций целесообразно пересмотреть**

В Комитет Государственной Думы по государственному строительству и законодательству направлено заключение ТПП РФ по проекту федерального закона № 263208-8 «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации».

Проектом федерального закона предлагается дополнить УК РФ статьей 173.3, устанавливающей ответственность за сбыт или представление в налоговые органы заведомо подложных счетов фактур и налоговых деклараций. Одновременно предлагается внести изменения в УПК РФ, предусматривающие прекращение уголовного преследования в связи с возмещением ущерба в отношении лица, подозреваемого или обвиняемого в совершении преступления, предусмотренного частью первой проектируемой статьи 173.3. Кроме того, предлагается отнести уголовные дела о преступлениях, предусмотренных указанной статьей, к подследственности органов внутренних дел с возможностью производства предварительного следствия следователями органа, выявившего такие преступления.

Палата отмечает, что редакция проектируемой статьи 173.3 УК РФ не учитывает, что целью представления в налоговые органы заведомо подложных счетов фактур и налоговых деклараций может являться не только получение налогового вычета, но и уклонение от уплаты налогов. Вместе с тем статьями 198 и 199 УК РФ уже предусмотрена ответственность за уклонение от уплаты налогов путем включения в налоговую декларацию (расчет) или иные документы заведомо ложных сведений. Таким образом, может возникнуть конкуренция норм указанных статей УК РФ и проектируемой статьи.

При этом поводом для возбуждения уголовного дела о налоговых преступлениях, предусмотренных статьями 198 – 199.2 УК РФ, служат только материалы, которые направлены налоговыми органами в соответствии с законодательством о налогах и сборах для решения вопроса о возбуждении уголовного дела. Вместе с тем указанный механизм возбуждения уголовных дел не распространяется на проектную статью 173.3 УК РФ, что влечет риск необоснованного уголовного преследования налогоплательщиков, которые не имели умысла на совершение указанного преступления, а допустили ошибки и неточности в документах, представленных в налоговые органы.

ТПП РФ предложила доработать законопроект, предусмотрев ответственность исключительно за «сбыт заведомо подложных счетов-фактур за вознаграждение в значительном размере». Кроме того, Палатой предложено предусмотреть в примечании к статье положение о том, что счета-фактуры признаются подложными, если они содержат сведения о заведомо отсутствовавших (не имевших места в действительности) отгрузке товаров, выполнении работ, оказании услуг, передачи имущественных прав.

**Государственная Дума поддержала инициативу Палаты**

**по оптимизации контроля (надзора) за бизнесом**

9 февраля в первом чтении принят разработанный Палатой проект федерального закона № 209495-8 «О внесении изменений в статьи 37 и 52 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

Законопроектом предлагается запретить инспектору осуществлять любые контрольные (надзорные) действия ранее даты начала проведения контрольного (надзорного) мероприятия; инспектор не вправе затягивать также сроки проведения таких контрольных (надзорных) мероприятий.

Законопроектом предусматривается норма о том, что профилактический визит может быть проведен по инициативе контролируемого лица.

Нововведения позволят повысить законность деятельности должностных лиц контрольных (надзорных) органов, а также предоставят контролируемым лицам возможность направлять в контрольный (надзорный) орган заявление о проведении профилактического визита с целью своевременной оценки степени соблюдения обязательных требований. Предлагаемые изменения положительным образом скажутся на обеспечении прав и интересов субъектов предпринимательства при проведении контроля (надзора) за счет устранения пробелов, способных повлечь увеличение административного давления на бизнес.

Ожидается, что второе и третье чтения законопроекта состоятся в период весенней сессии 2023 года.

**В Правительство Российской Федерации направлены предложения по оптимизации разрешительной деятельности**

10 февраля в Правительство Российской Федерации направлены предложения Палаты, которые включают описание проблем, существующих в сфере разрешительной деятельности, и возможные пути их решения. Предложения Палаты направлены на устранение проблем, возникающих у хозяйствующих субъектов при получении лицензий, прохождении аккредитаций и аттестаций, декларировании продукции и т.д. Инициативы включают сокращение числа требуемых у бизнеса документов, уменьшение числа обременительных процедур.

Так, например, Палата предложила ввести упрощенную процедуру получения фитосанитарного сертификата в отношении товаров отечественного производства, экспортируемых сразу в несколько зарубежных стран. Инициатива предусматривает, что предприятие может получать несколько сертификатов на экспортируемую продукцию без повторного прохождения процедур отбора проб и (или) образцов с их последующим клиническим исследованием.

Также Палата предложила закрепить положение о том, что в случае принятия решения об отказе предприятию в предоставлении лицензии предприятию должно направляться визуальное подтверждение наличия в его документах нарушений.

Всего направленный материал включает более 70-ти предложений по различным сферам предпринимательства (здравоохранения, транспорта, азартных игр, драгоценных камней и металлов, промышленной безопасности, жилищного и коммунального хозяйства, специальной оценки условий труда, экологии и природопользования), а также по общим проблемам разрешительной деятельности, характерным сразу для нескольких отраслей.

**Палата предложила предоставить социальным НКО преференции при осуществлении закупок госкомпаниями**

22 февраля на отзывы в профильные ФОИВы направлен разработанный Палатой проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части предоставления социально ориентированным некоммерческим организациям преимуществ в закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц наравне с субъектами малого и среднего предпринимательства)».

Законопроектом предлагается закрепить положение о том, что социально ориентированные некоммерческие организации (далее – СОНКО) при участии в закупках, осуществляемых в рамках Закона №223-ФЗ, имеют тот же набор прав и привилегий, что и субъекты малого и среднего предпринимательства.

Также законопроектом предусматривается, что оказание поддержки СОНКО осуществляется в форме осуществления закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц у СОНКО в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о закупках товаров, работ, услуг для обеспечения нужд отдельных видов юридических лиц.

Предлагаемые законопроектом изменения позволят расширить спрос на товары, работы и услуги СОНКО, увеличить их объем, а также повысить их качество посредством обеспечения условий для эффективной деятельности и развития данных субъектов.

Аналогичное положение в части преимуществ СОНКО уже установлены в Законе №44-ФЗ, который регулирует закупки государственными и муниципальными органами. Однако при закупках отдельными видами юридических лиц, чья деятельность регулируется Законом № 223-ФЗ, СОНКО до сих пор не приравнены к субъектам МСП.

**ТПП РФ предлагает свое решение проблемы уголовного преследования предпринимателей за нарушения при возмещении налогов**

16 февраля представители ТПП РФ совместно с сенаторами, представителями ФНС, Минэкономразвития, СК и МВД России, деловых объединений и Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей на площадке Комитета Совета Федерации по экономической политике за «круглым столом» обсудили актуальные направления декриминализации отдельных деяний, совершенных предпринимателями в связи с осуществлением ими предпринимательской деятельности.

В частности, обсуждались предложения по дополнению Уголовного кодекса Российской Федерации новой статьей 159.7 «Мошенничество в налоговой сфере», устанавливающей ответственность за хищение денежных средств при возмещении или возврате налога путем включения заведомо ложных сведений в налоговую декларацию.

Участники «круглого стола» поддержали концепцию законопроекта, который призван нивелировать негативные последствия уголовного преследования для предпринимателей, способствовать уменьшению числа банкротств компаний, сохранению налогоплательщиков и рабочих мест.

Вместе с тем, как отметили представители ТПП РФ, предлагаемые изменения в уголовное законодательство фактически дублируют действующие нормы УК РФ, устанавливающие ответственность за уклонение от уплаты налогов. В этой связи возникают риски для предпринимателей быть привлеченными к уголовной ответственности не за преступления в налоговой сфере, расследование которых предусматривает специальный порядок (уголовные дела возбуждаются только при наличии заключения налогового органа, не применяется мера пресечения в виде лишения свободы, предусмотрена возможность возмещения ущерба и др.), а за общеуголовные преступления, в рамках расследования которых могут применяться серьезные меры процессуального принуждения, влекущие, в свою очередь, риски прекращения предпринимательской деятельности.

ТПП РФ считает, что одним из способов решения данной проблемы могла бы стать интеграция ответственности за незаконное возмещение налогов в действующие нормы статьей 198-199 УК РФ, предусматривающие ответственность за уклонение от уплаты налогов и сборов. По мнению Палаты, это позволило бы гарантировано обеспечить более полное соблюдение прав предпринимателей и минимизировать риски необоснованного привлечения к уголовной ответственности.

Предложения ТПП РФ по корректировке норм УК РФ в этой части направлены в Комитет Совета Федерации по экономической политике.

**Законопроект о добровольном саморегулировании самозанятых будет способствовать их развитию**

На отзыв в Правительство РФ направлен проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О саморегулируемых организациях», разработанный Советом ТПП  РФ по саморегулированию предпринимательской и профессиональной деятельности.

Проект предусматривает право физических лиц, применяющих специальный налоговый режим в соответствии с Федеральным законом № 422-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима «Налог на профессиональный доход», стать членом саморегулируемой организации и нести его обязанности в рамках Федерального закона «О саморегулируемых организациях».

Проводимый в Российской Федерации эксперимент по установлению специального налогового режима «Налог на профессиональный доход» показал положительные результаты, которые создали предпосылки для формирования более благоприятных условий для дальнейшего развития предпринимательской деятельности самозанятых. Однако качество предоставляемых самозанятыми услуг (товаров, работ) по-прежнему остаётся «в тени» и не координируется.

Объединение самозанятых в саморегулируемые организации на условиях добровольного членства улучшит качество товаров и услуг, выстроит долгосрочное профессиональное развитие и позволит защитить интересы потребителей.

Кроме этого, реализация инициативы исключит неравенство прав самозанятых физических лиц и индивидуальных предпринимателей на объединение в саморегулируемые организации, обусловленное тем, что в настоящее время у физических лиц такое право, в отличие от индивидуальных предпринимателей, отсутствует.

**Палата предлагает доработать законопроект, снижающий налоговую нагрузку на авиакомпании**

8 февраля ТПП РФ направила замечания и предложения к проекту федерального закона **«**О внесении изменений в главы 21 и 25 части второй Налогового кодекса Российской Федерации**»**,разработанному Министерством финансов Российской Федерации**.**

Законопроект предусматривает установление ставки НДС в размере 0 процентов в отношении операций по передаче исправных, неисправных запасных частей, компонентов и комплектующих изделий воздушного судна и (или) авиационного двигателя при обмене на аналогичные запасные части, компоненты и комплектующие изделия при проведении технического обслуживания, ремонта и модернизации воздушного судна и (или) авиационного двигателя. Также законопроектом предлагается исключить из состава доходов и расходов, учитываемых для целей налога на прибыль организаций, стоимость запасных частей и компонентов воздушного судна и (или) авиационного двигателя при осуществлении указанных операций.

 ТПП России концептуально поддержала законопроект, но предложила учесть предложения по вопросам исчисления налогооблагаемой базы и неоднозначности толкования некоторых норм.

В частности, законопроект не содержит норм, устанавливающих стоимость товаров, от которой следует исчислять налогооблагаемую базу по ставке НДС в размере 0 процентов, а также порядок определения стоимости имущества (исправных, неисправных двигателей, запасных частей, компонентов и т.д.), не учитываемого при определении налоговой базы.

В связи с этим Палата предложила свой порядок определения налоговой базы при передаче исправных, неисправных авиационных двигателей, запасных частей.

**Палата выступает против двойной маркировки лекарственного препарата для медицинского применения «Этанол»**

В Государственную Думу группой сенаторов Российской Федерации и депутатов внесен проект федерального закона № 284099-8 «О внесении изменений в статьи 53 и 67 Федерального закона «Об обращении лекарственных средств» и статью 1 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» (в части совершенствования учета объема производства и оборота лекарственных препаратов с международным непатентованным наименованием «Этанол»).

Законопроектом в целях совершенствования учета объема производства и оборота лекарственных препаратов для медицинского применения «Этанол» предусмотрено нанесение средств идентификации (маркировки) на их первичную упаковку независимо от наличия маркировки на вторичной (потребительской) упаковке. Предлагается также ограничить круг лиц, которым организации оптовой торговли лекарственными средствами смогут осуществлять продажу указанных препаратов, а именно: лицами, имеющими лицензию на фармацевтическую деятельность в сфере обращения лекарственных средств для медицинского применения; медицинскими организациями; аккредитованными испытательными лабораториями в области контроля качества лекарственных средств.

При несоблюдении установленных требований лицензирующий орган может прекратить действие лицензии на оптовую торговлю лекарственными средствами для медицинского применения.

По проекту были высказаны следующие замечания и предложения:

Система мониторинга движения лекарственных препаратов для медицинского применения (далее МДЛП) внедрена, работает эффективно и позволяет проследить, куда направляется лекарственный препарат, включая «Этанол». Данные МДЛП направляются в единую государственную автоматизированную информационную систему (ЕГАИС) и, таким образом, подлежат двойному контролю.

При подготовке законопроекта не был проведен анализ неконтролируемого, не учитываемого в МДЛП оборота «Этанола», используемого для производства ветеринарных лекарственных препаратов, в ветеринарных организациях, при разведении животных.

После нанесения кода на первичную упаковку лекарственного препарата и укладку первичной упаковки во вторичную, технически невозможно будет отсканировать код, который находится на первичной упаковке, чтобы убедиться в том, что оба кода совпадают.

Необходимо учитывать тот факт, что программное обеспечение системы прослеживаемости разработано с учетом использования уникальных кодов маркировки и не допускает нанесение одинаковых кодов на первичную и вторичную упаковку лекарственного препарата для медицинского применения. Законопроект потребует разработки нового программного обеспечения и оборудования для маркировки, которое не производится в России. Реализовать эти требования в условиях экономических санкций будет затруднительно, а с учетом нормы о вступлении федерального закона в силу через тридцать дней после дня его официального опубликования практически невозможно.

**Коротко:**

**2 февраля** в Государственную Думу Правительством РФ внесен проект федерального закона № 289603-8 «О внесении изменений в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» и статью 16 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Законопроект предусматривает регулирование отношений, связанных с банкротством застройщиков, в части установления правовых гарантий для отдельных категорий кредиторов при передаче имущества застройщика-банкрота публично-правовой компании «Фонд развития территорий» или некоммерческой организации – фонду, созданному субъектом Российской Федерации для урегулирования обязательств застройщика перед гражданами – участниками долевого строительства, либо в связи с осуществлением выплат возмещения гражданам, чьи требования включены в реестр требований участников строительства.

**7 февраля** в Государственную Думу Правительством РФ внесен проект федерального закона № 297967-8 «О внесении изменений в статью 13.46 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».

Предлагается дополнить статью 13.46 КоАП РФ частями 3 и 4, устанавливающими административную ответственность за неисполнение оператором связи обязанности обеспечивать реализацию требований к сетям и средствам связи уполномоченными государственными органами, осуществляющими оперативно-разыскную деятельность или обеспечение безопасности РФ, в виде «оборотного штрафа» от размера суммы выручки от оказания услуг связи соответствующего вида лицензируемой деятельности.

**22 февраля** в Государственную Думу группой депутатов внесен проект федерального закона № 301930-8 «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации». Законопроектом предлагается внести изменения в часть 1.1. ст. 108 УПК РФ, запретив применять меру пресечения в виде заключения под стражу в отношении подозреваемого или обвиняемого в совершении преступлений, если они не совершались с применением насилия или угрозой его применения.

**22 февраля** в Государственную Думу Правительством РФ внесен проект федерального закона № 301951-8 «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации». Законопроект разработан во исполнение пункта 6 перечня поручений Президента РФ от 26 апреля 2022 г. № Пр-740. Законопроектом предлагается внести изменения в санкции частей вторых статей 199, 199.1, 199.2 и 199.4 УК РФ, уменьшив максимальный срок наказания в виде лишения свободы, что приведет к снижению сроков давности привлечения к уголовной ответственности. В целях совершенствования порядка возбуждения уголовных дел о налоговых преступлениях законопроектом предлагается внести изменения в статьи 24, 144 и 148 УПК РФ, согласно которым уголовное дело не возбуждается, а возбужденное уголовное дело по преступлениям, связанным с уклонением от уплаты налогов, прекращается, в случае уплаты в полном объеме недоимки, пеней и штрафов.

**22 февраля** в Государственную Думу Правительством РФ внесен проект федерального закона № 301993-8 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об использовании атомной энергии» и Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Законопроектом устанавливаются правовые основы осуществления федерального государственного надзора в области использования атомной энергии, в том числе требования по: планированию и видам проверок (инспекций); организации проведения проверок (инспекций), включая сроки и основания для их проведения; порядку оформления результатов, мерам, принимаемым в отношении фактов нарушений обязательных требований, выявленных при проведении проверок (инспекций); установлению режима постоянного государственного надзора, в том числе в отношении юридических лиц, осуществляющих строительство судов или других плавсредств с ядерными реакторами; привлечению специалистов организаций научно-технической поддержки уполномоченного органа государственного регулирования безопасности к мероприятиям, проводимым в рамках федерального государственного надзора в области использования атомной энергии.

**22 февраля** Правительством Российской Федерации внесен в Государственную Думу проект федерального закона № 301955-8 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и Федеральный закон «Об охране окружающей среды», который направлен на приведение положений названных федеральных законов в соответствие с Федеральным законом от 21 июля 2014 года № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» в части установления порядка категорирования объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, а также порядка нормирования деятельности в области обращения с отходами, осуществляемой на этих объектах.

**22 февраля** Правительством Российской Федерации внесены в Государственную Думу проекты федеральных законов № 301981-8 «О северном завозе» и № 301929-8 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», подготовленные в целях создания правовых и организационных основ осуществления северного завоза, формирование комплексной системы управления северным завозом с использованием цифровых технологий. По законопроектам установлен сокращенный срок для направления предложений и замечаний в ответственный за их рассмотрение комитет Государственной Думы.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

Департамент законотворческой деятельности