

**Аналитическая записка
о состоянии и проблемах законотворчества**

№ 131

октябрь 2015

**В Совете Федерации обсудили перспективы системы государственного и
муниципального контроля и надзора**

16 октября в Совете Федерации с участием ТПП РФ состоялись парламентские слушания на тему «Проблемы законодательного регулирования государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». В них приняли участие Председатель Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера Д.И. Азаров, Министр РФ М.А. Абызов, статс-секретарь – заместитель Министра экономического развития О.В. Фомичев, представители контрольно-надзорных органов, ведущих бизнес - объединений и регионов России.

Открывая слушания, Д.И. Азаров отметил, что в 2015 году был введен мораторий на проверки субъектов малого и среднего бизнеса, запущен единый реестр проверок, но в тоже время отсутствует утвержденная на государственном уровне концепция или план развития и реформирования контрольно-надзорной деятельности государства.

О.В. Фомичев указал, что, по данным опросов, административная нагрузка на бизнес не снизилась, хотя, по информации органов власти, количество контрольных мероприятий сократилось. Он также подчеркнул, что после перехода на риск - ориентированный подход реформирование контрольно-надзорной деятельности должно происходить по таким направлениям, как развитие института саморегулирования, отказ от плановых проверок в отношении малого и среднего бизнеса, изменение и систематизация обязательных требований и др.

По словам М.А. Абызова, на сегодняшний день в России насчитывается более 250 тысяч контролеров, на содержание которых тратятся значительные средства. Систему контрольных органов необходимо менять, упразднить неэффективные ведомства, исключить «задвоение» полномочий контрольных органов. Следует развивать клиент-ориентированный подход, когда сначала контролеры обучают, объясняют, снабжают предпринимателей необходимой информацией, а потом предъявляют требования.

Директор Юридического департамента ТПП РФ С.В. Васильев подчеркнул, что Палата принимает активное участие в работе над реформированием госконтроля и надзора. В сентябре т. г. был проведен опрос членской базы, в котором приняли участие около 100 респондентов из 28

регионов России. Результаты проведенного анкетирования показали, что наибольшие трудности и существенное отвлечение трудовых и финансовых ресурсов влекут внеплановые выездные проверки, число которых в новом проекте закона о госконтроле расширено с 5 до 8, что значительно снижает гарантии защиты прав бизнеса. Также среди основных болевых точек бизнеса были отмечены: несоблюдение установленных законом ограничений при проведении проверок (например, истребование документов и выявление нарушений, не относящихся к предмету проверки), предъявление требований к МСП со стороны проверяющих без учета их категорий и уровня развития, неиспользование механизма вынесения предупреждений в случае добросовестного исполнения предписаний и другие.

С.В. Васильев отметил, что работа контролирующих органов должна строиться на уважении к бизнесу. Необходимо отказаться от «презумпции вины» и практики «максимальных наказаний» в пользу превентивных мер. Следует предусмотреть особые правила определения периодичности контроля в отношении добросовестных предпринимателей. Кроме того, целесообразно провести работу по систематизации и сокращению проверяемых требований, а также создать единый государственный реестр таких требований. Необходимо установить механизмы правовой защиты прав подконтрольных лиц, а также развивать общественный контроль как помощь и альтернативу государственному контролю и сделать систему госконтроля наиболее прозрачной и открытой.

При этом подготовленный Минэкономразвития России законопроект «Об основах государственного и муниципального контроля (надзора) в Российской Федерации», необходимо дорабатывать. Для этого целесообразно перенести его внесение на рассмотрение Правительства РФ и Госдумы на середину 2016 года.

Итоговая резолюция парламентских слушаний будет направлена в представительные и исполнительные органы власти для учета при формировании основных направлений развития системы госконтроля.

Государственно-частное партнерство – новый этап взаимодействия бизнеса и государства

12 октября в Госдуме с участием представителей ТПП РФ состоялись парламентские слушания на тему: «Перспективы и практические аспекты реализации Федерального закона № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее - Закон), который вступает в силу с 1 января 2016 года.

Участники слушаний отметили, что данный Закон в сегодняшних экономических реалиях чрезвычайно важен и своевременен. Закрывает

существенный пробел в законодательстве в части правового регулирования государственно-частного партнерства (далее - ГЧП), что создает для потенциальных инвесторов правовую определенность и в конечном счете должно благотворно повлиять на инвестиционный климат в Российской Федерации, так как начинание поддержанное государством имеет больше шансов на реализацию.

Для государства реализация механизма ГЧП в рамках 224-ФЗ приведет к сокращению бюджетных расходов, а также снижению рисков замораживания и приостановки проектов в регионах.

Для бизнеса же основным фактором для принятия решения о вступлении в проект в рамках ГЧП будет возможность возникновения частной собственности на объект соглашения, что является принципиальным моментом для повышения надежности вложений инвестора. В рамках контракта между инвестором и публичным партнером будут нивелироваться риски в случае изменения макроэкономической ситуации или изменения законодательства. В рамках Федерального закона № 224-ФЗ также предусмотрена возможность софинансирования проекта за счет бюджетной субсидии.

Участники слушаний с положительной стороны оценили то, что в рамках Закона четко установлено, кто может быть частным и публичным партнером. Это создает условия привлечения именно частного капитала, а не мнимого государственно-частного партнерства с привлечением экономических структур, принадлежащих государству, когда с обеих сторон оказываются задействованы бюджетные средства.

Большое внимание на слушаниях было уделено вопросам прозрачности и контроля - как на этапе создания, так и при реализации проекта (например, при выборе, оценке и утверждении проектов), а также разделению ответственности на всех стадиях проекта с целью пресечения коррупционной составляющей, предотвращения экономической неэффективности проекта.

В рамках обсуждения участники слушаний отметили ряд первоочередных вопросов, которые нуждаются в дополнительной проработке со стороны Минэкономразвития России, а именно: возможность участия в проекте в качестве частного партнера иностранных юридических лиц, а также возможность расширения перечня объектов соглашений (включение в список объектов водоснабжения и теплоснабжения).

За неуплату взносов на обязательное социальное страхование может быть введена уголовная ответственность

Правительством РФ разработаны проекты федеральных законов, направленные на введение уголовной ответственности за правонарушения, связанные с неуплатой страховых взносов, поскольку до отмены с 1 января 2010

года единого социального налога за неуплату данных платежей предусматривалось уголовное наказание. В настоящее время в российском законодательстве не предусмотрена уголовная ответственность за уклонение от уплаты страховых взносов в государственные внебюджетные фонды и, по данным Минюста России, число правонарушений в данной сфере возрастает.

Основной законопроект дополняет статью 199.2 Уголовного кодекса РФ (УК РФ) положениями, предусматривающими ответственность за сокрытие денежных средств либо имущества, за счет которых должно производиться взыскание недоимки по страховым взносам.

Наряду с этим разработчики дополняют УК РФ новыми статьями 199.3 и 199.4, устанавливающими ответственность за уклонение от уплаты страховых взносов для страхователей - физических лиц, уплачивающих страховые взносы только за себя (т.н. самозанятые) или за своих наемных работников, и организаций. Лицо, впервые совершившее преступление, предусмотренное данными статьями, освобождается от уголовной ответственности при условии полной уплаты сумм недоимки, пеней и штрафа в размере, предусмотренном законодательством РФ об обязательном социальном страховании.

В соответствии со статьей 199.3 УК РФ уголовная ответственность наступает для страхователей - физических лиц в случае, если доля неуплаченных страховых взносов превышает 10% подлежащих уплате сумм взносов и 600 тыс. рублей за три последних финансовых года в совокупности либо более 1 млн. 800 тыс. рублей. Особо крупным размером по данной статье является сумма, превышающая 20% подлежащих уплате сумм взносов, составляющая более 3 млн. рублей в пределах трех финансовых лет подряд либо превышающая 9 млн. рублей в абсолютном значении.

Согласно статье 199.4 УК РФ, предусматривающей уголовную ответственность за неуплату страховых взносов для организаций, размер крупного ущерба составит более 2 млн. рублей за три финансовых года подряд, если доля неуплаченных взносов превышает 10%, либо 6 млн. рублей в абсолютном значении. Особо крупным ущербом признается сумма более 10 млн. рублей за три финансовых года подряд, составляющая более 20% подлежащих уплате сумм, или 30 млн. рублей.

ТПП РФ не поддерживает законопроект в представленной редакции и предлагает его доработать с учетом следующего:

- крупный и особо крупный размер ущерба следует пересмотреть в сторону увеличения;

- нецелесообразно применять к рассматриваемым составам такой вид наказания, как лишение свободы, поскольку данная мера не будет способствовать пополнению бюджета или компенсации ущерба вследствие уклонения от уплаты страховых взносов в государственные внебюджетные

фонды. Кроме того, осужденные содержатся в местах лишения свободы также за счет средств бюджета.

Необоснованные ограничения по отношению к участникам закупок следует устранить

ТПП РФ разработан и направлен на отзыв в Правительство РФ проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (в части порядка опубликования положений о закупках и изменений в них) направлен на ликвидацию дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупок, осуществляемых в рамках Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – Федеральный закон № 223-ФЗ).

В соответствии со статьей 2 Федерального закона № 223-ФЗ, отдельные виды юридических лиц осуществляют закупки на основании разработанных и утвержденных ими правовых актов, регламентирующих правила закупки (далее – Положение о закупке). Согласно части 1 статьи 4 Федерального закона № 223-ФЗ Положение о закупке и изменения в него подлежат обязательному размещению в единой информационной системе (далее - ЕИС) не позднее чем в течение пятнадцати дней со дня утверждения.

Таким образом, Заказчик вправе утвердить Положение о закупке, которое сразу же вступает в силу, а разместить его в ЕИС (довести до ознакомления потенциальных участников закупки) через 15 дней. В свою очередь, участники закупки, несмотря на то, что на протяжении 15 дней, когда действует утвержденное, но не размещенное в ЕИС Положение о закупке, не имеют доступа к нему, обязаны соблюдать требования, изложенные в нем. При этом заявки участников закупки, не соответствующие утвержденному, но не размещенному в ЕИС Положению о закупке, должны быть не допущены Заказчиком до торгов. Законопроектом устанавливается отсрочка вступления в силу Положения о закупке. Так, в соответствии с законопроектом, Положение о закупке вступает в силу по истечении 20 дней со дня его размещения в ЕИС.

Предлагаемые изменения позволят участникам торгов заблаговременно ознакомиться с актуальным Положением о закупке и подготовить документы на участие в тендерах в соответствии с требованиями Заказчиков.

**Предложения ТПП РФ по поправкам в Градостроительный кодекс РФ
поддержаны Правительством РФ**

Проект федерального закона «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации» был разработан ТПП РФ в связи с обращениями бизнеса и направлен на устранение административных барьеров и на снижение издержек бизнеса, связанных с получением разрешения на строительство.

Так, частью 7.1 статьи 51 Градостроительного кодекса РФ установлено, что документы, необходимые для получения разрешения на строительство запрашиваются органами, уполномоченными на выдачу разрешений на строительство в государственных органах, органах местного самоуправления и подведомственных государственным органам или органам местного самоуправления организациях, в распоряжении которых находятся указанные документы, в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами, если застройщик не представил указанные документы самостоятельно.

Таким образом, срок, в течение которого должностные лица органов, уполномоченных на выдачу разрешений на строительство должны запросить документы, необходимые для выдачи разрешения на строительство на законодательном уровне не определен и регулируется большим количеством подзаконных актов, что порождает необоснованные административные задержки.

В этой связи законопроектом предлагается установить трехдневный срок, в течение которого должностные лица органов, уполномоченных на выдачу разрешений на строительство, должны запросить в электронной форме документы, необходимые для выдачи разрешения на строительство в соответствующих органах, в распоряжении которых находятся указанные документы.

Законопроектом предусматривается дополнение статьи 55 Градостроительного кодекса РФ частью 3.4, предусматривающей аналогичное требование в отношении установления трехдневного срока предоставления документов, необходимых для получения разрешения на ввод объекта в эксплуатацию, государственными органами, органами местного самоуправления и подведомственными государственным органам или органам местного самоуправления организациями, в распоряжении которых находятся указанные документы. Данный срок в настоящее время Кодексом не установлен.

Кроме того, законопроектом предусматривается внесение изменений в части 10 и 18 статьи 51 Градостроительного кодекса РФ, устанавливающих возможность передачи застройщиком документов, необходимых для получения разрешения на строительство на электронном носителе информации. В настоящее время частью 10 статьи 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации установлена возможность направления застройщиком документов,

необходимых для получения разрешения на строительство в электронном виде. В целях упрощения процесса получения разрешения на строительство законопроектом предлагается предусмотреть возможность передачи застройщиком указанных документов на электронном носителе информации.

Данное изменение позволит снизить издержки хозяйствующих субъектов, связанные с предоставлением указанных выше документов в бумажном виде. В ближайшее время законопроект планируется направить в Государственную Думу.

Госорганы получают новые функции по борьбе с фирмами однодневками

6 октября 2015 года состоялось очередное заседание Экспертного совета ТПП РФ по совершенствованию налогового законодательства и правоприменительной практики. В нем приняли участие Вице-президент ТПП РФ, Председатель Совета В.В. Чубаров, аудитор Счетной палаты РФ С.И. Штогрин, общественный бизнес-омбудсмен по налогам, председатель Экспертного совета по налоговому законодательству Комитета по бюджету и налогам Государственной Думы ФС РФ М.Ю. Орлов, начальник Управления досудебного урегулирования налоговых споров ФНС России Е.В. Суворова и ее заместитель Д.М. Казанский, Начальник Правового управления ФНС России О.В. Овчар и др.

Открывая мероприятие, В.В. Чубаров отметил, что основным вопросом повестки заседания будет значимый для государства и бизнеса законопроект №529775-6 о злоупотреблении правом налогоплательщиками. Принятый в первом чтении Госдумой проект, по его словам, имеет большие шансы на принятие, но, вместе с тем, данная инициатива требует серьезной доработки и общественного обсуждения.

Начальник отдела налоговой защиты и комплаенса Аэропорта «Домодедово» А.В. Рязанова высказала основные опасения бизнеса по указанному законопроекту. Она указала, что сложившаяся судебная практика не ставит во главу угла только правильность составления документов и требует со стороны налоговых органов представления дополнительных доказательств для подтверждения факта злоупотребления налогоплательщиком. Вместе с тем, проектируемые изменения в Налоговый кодекс полностью ломают эту практику, предоставляя право налоговикам отказывать в возмещении НДС и учете расходов по налогу на прибыль лишь по формальным обстоятельствам, например, когда документы подписывает неуполномоченное лицо, хотя сама хозяйственная операция действительно осуществлялась. Она предложила дополнить законопроект положениями, исходя из которых, можно было бы явно уследить умысел лица на участие в «схеме».

Представители ФНС России указали, что в проект заложены только общие нормы, которые позволят в рамках действующих процедур налогового контроля упростить факт доказывания злоупотреблений. По словам Е.В. Суворовой, добросовестных налогоплательщиков указанные изменения не коснутся.

Многие эксперты в ходе заседания отметили, что принятие законопроекта приведет к увеличению административных издержек бизнеса, поскольку налогоплательщики вынуждены будут проверять всех своих контрагентов. Фактически налоговые органы перекладывают на налогоплательщиков свои обязанности. По словам М.Ю. Орлова, в первом чтении принимался не столько законопроект, сколько концепция о злоупотреблении. Сделано это было для того, чтобы подтолкнуть чиновников и предпринимателей к диалогу на эту тему. В целом он поддержал высказанные ранее предложения о необходимости исходить из целеполагания при установлении факта злоупотребления. По итогам обсуждения законопроекта было принято решение подготовить дополнительные предложения по поправкам к законопроекту и направить их в Комитет Госдумы по бюджету и налогам.

По второму вопросу повестки дня выступила Директор по налогам «Tele2 Russia» С.Ю. Тараева, которая представила новый проект закона в части льгот по налогу на имущество в отношении имущества, принятого на учёт после 1 января 2013 г. Она отметила, что отмена освобождения от налога движимого имущества с 1 января 2015 года привела к тому, что пострадали добросовестные налогоплательщики, которые пользуются централизованной закупкой, проводят реальную реорганизацию без цели налоговой оптимизации и др. Вместо этой нормы была введена налоговая льгота, которой не могут воспользоваться взаимозависимые лица. Наличие такой проблемы подтвердила и Е.В. Прокофьева, Руководитель направления налогового права ОАО «ИнтерРАО». Она предложила вернуть освобождение хотя бы в отношении нового имущества, иначе получается, что действующие нормы Налогового кодекса РФ ставят в неравное положение субъектов предпринимательства. По итогам обсуждения было принято решение направить предложенный проект изменений в Налоговый кодекс в Минфин России на отзыв.

Коротко

8 октября Правительством Российской Федерации внесен в Государственную Думу проект федерального закона № 897434-6, предусматривающий сохранение на период до 2018 года включительно действующих пониженных тарифов страховых взносов в государственные внебюджетные фонды - для основной массы плательщиков в размере 30,0 % (22,0% - в Пенсионный фонд РФ в пределах установленной величины базы для начисления страховых взносов, 2,9% - в Фонд социального страхования РФ в пределах установленной величины базы для начисления страховых взносов, 5,1%

- в Федеральный фонд обязательного медицинского страхования) и в размере 10,0 % в бюджет Пенсионного фонда РФ сверх установленной предельной величины базы для начисления страховых взносов.

16 октября Государственной Думой принят в первом чтении проект федерального закона № 848346-6, уточняющий порядок внесения изменений в законодательство Российской Федерации о страховых взносах в государственные внебюджетные фонды, внесенный Правительством РФ. Законопроект предусматривает, что внесение изменений в указанный Федеральный закон, а также приостановление действия или признание утратившими силу его положений может осуществляться только отдельными федеральными законами. Это позволит в дальнейшем избежать при принятии комплексных законодательных актов РФ внесения изменений в тарифы взносов на обязательное социальное страхование. Законопроект поддержан всеми сторонами социального партнерства, в том числе ТПП РФ.

В октябре Министерством экономического развития Российской Федерации разработан проект приказа «Об установлении коэффициентов – дефляторов на 2016 год». Так, например, документ предусматривает, что для исчисления и уплаты налога по упрощенной системе налогообложения коэффициент будет равен – 1,329 (сейчас – 1,147), в целях применения единого налога на вмененный доход – 2,083 (сейчас – 1,798), в целях применения патентной системы налогообложения – 1,329 (сейчас – 1,147). Кроме того, будет установлен коэффициент-дефлятор для уплаты торгового сбора – 1,154. Указанные изменения приведут к увеличению налоговых издержек предпринимателей. Проект прорабатывается ТПП РФ.

23 октября в Минпромторге России состоялось заседание Рабочей группы, на которой рассматривался вопрос о создании Совета по промышленной политике при Президенте Российской Федерации. Предложение ТПП РФ о том, чтобы в состав такого Совета вышли представители крупнейших объединений предпринимателей, было поддержано.