

**Аналитическая записка
о состоянии и проблемах законотворчества
март 2013 года**

Госзаказ: теперь в рамках контрактной системы

22 марта 2013 года Государственной Думой принят Федеральный закон

«О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Начиная с 2011 года, ТПП РФ принимала активное участие в доработке Закона и в нем учтены ключевые предложения Палаты, подготовленные с участием территориальных ТПП и отражающие интересы предпринимательского сообщества и экспертов, а именно:

1. Блок поправок, касающийся вопросов участия независимых экспертов и экспертных организаций в федеральной контрактной системе (статьи 3, 41, 58, 94, 95). В понятийный аппарат включено понятие «эксперт, экспертная организация», установлены требования к ним, предусмотрено право заказчика привлекать экспертов при проведении конкурсов и при принятии решений об одностороннем расторжении контрактов, определены случаи обязательного привлечения экспертов при исполнении контрактов, а Правительство РФ наделяется полномочиями установить дополнительные случаи обязательного проведения экспертами и экспертными организациями экспертизы поставленных товаров, выполненных работ и оказанных услуг.

2. Блок поправок, предусматривающий централизованное информационное обеспечение контрактной системы (статья 4). В Законе нашли отражение предложения Палаты о создании единой информационной системы, обеспечивающей формирование, обработку, хранение и предоставление данных (в том числе автоматизированных) для участников контрактной системы.

3. В целях ориентации при закупках на новые продукты в законопроекте закреплён принцип стимулирования инноваций (статья 10). Заказчики при планировании и осуществлении закупок должны будут исходить из приоритета обеспечения государственных и муниципальных нужд путем закупки инновационной и высокотехнологической продукции.

4. Поправки, направленные на защиту внутреннего рынка и поддержку отечественных товаропроизводителей (статья 14). Правительство РФ сможет устанавливать запреты и ограничения допуска товаров, работ и услуг, происходящих из иностранного государства или группы иностранных государств, при осуществлении закупок. В Закон также включены положения об определении страны происхождения товаров.

5. Поправки, касающиеся обязательного общественного обсуждения крупных закупок (статья 20). Обязательному общественному обсуждению

будут подлежать закупки с начальной (максимальной) ценой контракта более одного миллиарда рублей. По результатам общественного обсуждения такие закупки могут быть отменены.

6. Блок поправок, направленный на расширение участия субъектов малого предпринимательства в процедурах закупок (статья 30). Увеличен годовой объем закупок, который государственные заказчики должны размещать у малого бизнеса (с 10 до 15 процентов), а также повышено пороговое значение максимальной (начальной) цены контракта при размещении заказов у субъектов малого предпринимательства с 15 до 20 миллионов рублей.

Кроме того, при осуществлении закупки предусмотрено право заказчика установить требование к поставщику о привлечении к исполнению контракта субподрядчиков, соисполнителей из числа субъектов малого предпринимательства.

7. Поправки, касающиеся заключения «контрактов жизненного цикла» (комплексных контрактов) (статья 34). Правительство РФ сможет установить случаи заключения контрактов, предусматривающих закупку товара или работы, последующее обслуживание (эксплуатацию) в течение срока службы, ремонт, утилизацию поставленного товара или объекта, созданного в результате выполнения работы (контракт жизненного цикла).

8. Блок поправок, касающийся вопросов общественного контроля в федеральной контрактной системе (статья 102). В Законе предусмотрены положения об участии общественных объединений и объединений юридических лиц в осуществлении контроля за соблюдением требований законодательства о контрактной системе в сфере закупок.

Федеральный закон вступает в силу с 1 января 2014 года, за исключением положений, для которых установлены иные сроки вступления их в силу.

Государство и бизнес станут партнерами

В марте Правительством РФ внесен в Государственную Думу законопроект № 238827-6 «Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации», необходимость разработки которого была вызвана рядом причин.

Во-первых, в действующем законодательстве не закреплены правовые условия для инвестирования в долгосрочные инфраструктурные проекты в целях улучшения доступности публичных услуг на условиях распределения рисков и привлечения частных инвестиций. Во-вторых, несмотря на то, что ГЧП фактически применяется в России, его понятие и порядок осуществления федеральным законодательством не установлены. Вместе с тем упоминания о ГЧП содержатся в Бюджетном кодексе РФ и Федеральном законе № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях». Кроме того в отдельных регионах регулирование ГЧП установлено на уровне законов субъектов РФ (например, Санкт-Петербург, Удмуртская Республика и Республика Карелия,

Томская, Пензенская, Тверская области, Камчатский край и др.). К настоящему времени региональные законы о ГЧП приняты более чем в 60 субъектах Российской Федерации.

Это обусловило необходимость закрепления основ государственного регулирования государственно-частного партнерства на федеральном уровне: будет установлена единая терминология для реализации проектов ГЧП, разграничены полномочия Правительства Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований при реализации соглашений о государственно-частном партнерстве.

В законопроекте ГЧП понимается как взаимодействие публичного и частного партнеров, осуществляемое на основании соглашения, заключаемого по результатам конкурсных процедур. Порядок проведения конкурса на заключение соглашения о ГЧП будет устанавливаться уполномоченным органом РФ или субъекта РФ.

Вместе с тем, по мнению ТПП РФ, закрепление исключительно конкурсной процедуры отбора проектов ГЧП ущемляет права тех частных инвесторов, которые уже выполнили работы в отношении объекта ГЧП и, как представляется, должны иметь преимущественное право на реализацию такого проекта. В этой связи, предлагаем предусмотреть две процедуры отбора проектов ГЧП, в зависимости от того, кто инициировал такой проект - орган государственной власти или частный инвестор. Если проект ГЧП инициировал орган государственной власти (подготовил концепцию, техническое задание), то осуществляется конкурсный отбор частных инвесторов на реализацию такого проекта. В случае, когда проект ГЧП подготовлен частным инвестором, проект проходит процедуру отбора на соответствие установленным критериям.

Согласно проекту частным партнером может стать индивидуальный предприниматель, российская или иностранная организация, за исключением госкомпаний, госкорпораций, ГУПов, МУПов, государственных и муниципальных учреждений, а также хозяйственных обществ, 100 процентов акций или долей которых принадлежат публично-правовому образованию. Публичным партнером сможет стать РФ, субъекты РФ, а также органы местного самоуправления.

Разработчики законопроекта предлагают также ввести «защиту частного партнера от неблагоприятного изменения законодательства», обеспечив ему возможность сохранить первоначальное распределение рисков на весь срок существования партнерства. Кроме того, частный партнер сможет потребовать возмещения убытков, причиненных ему в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц этих органов в части исполнения обязательств публичного партнера в рамках соглашения о ГЧП. В соглашении о ГЧП могут быть установлены и иные гарантии прав частного партнера.

Территориальные ТПП сыграли «первую скрипку» в анкетировании бизнеса по налоговым вопросам

В марте была в целом завершена подготовка Доклада Открытого правительства РФ по оптимизации контрольно-надзорных функций ФНС России. Соответствующее поручение было дано профильным министерствам и ведущим предпринимательским объединениям по итогам заседания Комиссии Правительства РФ по развитию малого и среднего предпринимательства состоявшегося 18 декабря 2012 года.

Для реализации этой задачи была сформированная Рабочая группа. В январе – марте 2013 года по результатам ее работы был сформирован Доклад, основные «тренды» которого заключаются в следующем:

- высокие страховые взносы и стоимость заемного финансирования;
- коррупция со стороны контролирующих органов;
- фискальные подходы при проверках;
- сложность форм деклараций;
- отсутствие налоговых каникул для «start up»;
- отсутствие налоговых стимулов для бизнеса, создающего новые рабочие места и др.

Рабочая группа предложила активизировать работу ФНС России, других профильных ведомств по следующим направлениям: разработка программ, направленных на повышение качества отбора, обучения кадров; создание условий для повышения общего уровня налоговой грамотности; создание комфортных условий для приема и консультирования налогоплательщиков. Также предложен ряд шагов, не относящихся напрямую к осуществлению ФНС России своих контрольно-надзорных функций, среди них:

- улучшение администрирования страховых взносов и их возможное включение в стоимость патента для индивидуального предпринимателя;
- упрощение форм отчетности для малого бизнеса;
- внедрение принципа «одного окна» для сдачи отчетности по всем видам начислений и взносов, связанных с оплатой труда и др.

В ходе проведенного ТПП РФ анкетирования поступили ответы от 33 территориальных и муниципальных торгово-промышленных палат, а сам Доклад будет в ближайшее время разослан по системе ТПП РФ.

Стимулирующая функция налогов усиливается

25 марта на заседании Комиссии Правительства РФ по законопроектной деятельности был одобрен проект федерального закона «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса РФ (в части стимулирования инвестиционных проектов на территориях

Дальневосточного федерального округа, Забайкальского края и Республики Бурятия)».

Новые инвестиционные проекты, реализуемые на указанных территориях, будут освобождены от налога на прибыль организаций на 10 лет. Проектом также предусмотрена возможность снижения по решению региональных властей ставки налога на прибыль вплоть до ее обнуления в течение первых 5 лет реализации инвестиционного проекта и установлении ставки налога не менее 10% в течение последующих 5 лет его реализации.

При этом исключение составят нефтяные, табачные, алкогольные и финансовые компании, а чтобы получить права на льготы компания должна будет обеспечить капитальные вложения в инвестиционный проект в объеме не менее 150 млн. рублей в течение 3 лет или 500 млн. в течение 5 лет.

Кроме того, организация может быть признана участником инвестиционного проекта, если она:

не имеет обособленных подразделений, расположенных за пределами субъекта РФ, в котором осуществляется инвестиционный проект;

не является участником консолидированной группы налогоплательщиков;

имеет разрешение на строительство соответствующего производственного объекта и др.

Участниками инвестиционного проекта не могут быть некоммерческие организации, банки, страховые организации, негосударственные пенсионные фонды, клиринговые организации.

Проект в целом поддерживается ТПП РФ и бизнесом, однако, ряд ведущих экспертов в сфере инвестиций (А.В. Данилов-Данильян) отметили, что запрет на участие в других инвестиционных проектах организации – участника инвестиционного проекта приведет к росту издержек у компаний. Так, в случае, если крупная компания реализует несколько инвестиционных проектов, предлагаемый механизм приведет к необходимости дополнительно оплачивать работу руководителя компании, бухгалтера и организационного персонала, а также социальные страховые платежи и иные расходы для каждого из реализуемых проектов. Кроме того, выглядят не вполне обоснованными запреты осуществлять новые инвестиционные проекты лишь после завершения предыдущего, а также наличие обособленных подразделений у организации (это ведет к существенному ограничению возможностей компаний).

Отдельно подчеркнем, что на «Неделе российского бизнеса» (18-22 марта) Замминистра экономического развития С.Ю. Беляков отметил, что в настоящее время прорабатывается вопрос о возврате «инвестиционной льготы» по налогу на прибыль организаций, за которую Палата последовательно выступала несколько лет.

Бизнес сказал лицензированию «нет»

Во исполнение пункта 3 части I протокола заседания рабочей группы по совершенствованию контрольно-надзорных и разрешительных функций федеральных органов исполнительной власти при Правительственной комиссии по административной реформе от 6 декабря 2012 г. ТПП России проведен опрос членских организаций на предмет достижения ожидаемых результатов реформы лицензирования отдельных видов деятельности.

В опросе приняли участие ассоциации и союзы, включающие в себя ведущие организации фармацевтической, химической и транспортной отраслей (г. Москва, Московская область, Рязанская область, Брянская область, Липецкая область).

Результаты проведенного опроса показали, что изменения, предусмотренные Федеральным законом № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», оценили положительно только 30 процентов анкетированных организаций. 20 процентов респондентов считают, что изменения лицензионного законодательства не достигли поставленной цели и оценили реформу лицензирования негативно. Половина опрошенных организаций затруднилась дать какую-либо оценку изменений в сфере лицензирования.

Качество работы должностных лиц с момента принятия Закона, по мнению участников опроса, не изменилось. В целом работа лицензирующих органов оценивается удовлетворительно.

Основной проблемой, с которой сталкиваются соискатели лицензии и лицензиаты, названа необходимость представления в лицензирующий орган избыточного числа документов. По-прежнему существует практика требования лицензирующими органами документов, не предусмотренных лицензионным законодательством (заклучения, экспертизы, справки и др.).

Кроме того, к числу негативных явлений в работе лицензируемых органов отнесены неудобный график работы и затягивание сроков принятия лицензирующим органом решения о предоставлении лицензии или об отказе в этом.

По мнению респондентов, после передачи полномочий по лицензированию на региональный уровень временные издержки на получение (переоформление) лицензии не сократились, а материальные издержки в ряде случаев увеличились.

Уровень лицензионного контроля со стороны уполномоченных органов большая часть респондентов (80 процентов) оценила как «оптимальный», 10 процентов как «слишком высокий», 10 процентов как «низкий».

Меры ответственности, установленные для должностных лиц лицензирующих органов за ненадлежащее исполнение своих обязанностей, по мнению участников опроса, являются недостаточными и нуждаются в корректировке.

В целом за существование действующей системы лицензирования отдельных видов деятельности высказалось не более 20 процентов опрошенных организаций. Большая часть респондентов высказалась за отмену лицензирования отдельных видов деятельности и переходу на

уведомительный порядок или за замену лицензирования альтернативными мерами государственного регулирования (обязательное страхование ответственности, развитие института саморегулирования, аккредитация и пр.).

Результаты опроса направлены в Минэкономразвития России для обсуждения на очередном заседании рабочей группы.

Регистрация предприятий: проще, быстрее, дешевле

Правительством РФ утверждена дорожная карта «Оптимизация процедур регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», в разработке которой принимали участие представители Палаты.

Основные цели документа - сокращение этапов, времени и затрат на регистрацию. Так, согласно «дорожной карте», к 2018 году регистрация организации будет проходить в 3 этапа, займет не больше 5 дней и обойдется предпринимателю примерно в 4 тыс. руб.

В настоящее время регистрация проходит в 9 этапов, общее время на прохождение всех регистрационных процедур – 30 дней, стоимость регистрации составляет более 6 тыс. руб.

Кроме того, «дорожная карта» предусматривает возможность регистрации через «регистрационного агента», в качестве которого могут выступать нотариус, адвокат или кредитное учреждение. Учредителям юридического лица будет разрешено внести уставной капитал на счет организации в течение двух месяцев с момента регистрации (в настоящее время оплата уставного капитала является предварительной – до момента регистрации). Организации и предприниматели больше не будут обязаны уведомлять налоговые органы об открытии или закрытии банковских счетов. Государственные внебюджетные фонды и регистрирующие органы сократят сроки обмена информацией с 4 до 2 рабочих дней. Также юридические лица будут наделены правом использования типовых уставов, а требование об обязательном наличии печати будет отменено.

Все это, по мнению разработчиков «дорожной карты», благоприятно скажется на инвестиционном климате в России и позволит стране подняться в рейтинге Doing Business Всемирного банка со 111-й позиции до 20-й.

У научных учреждений появятся партнеры

В Государственную Думу внесен законопроект № 230553-6, которым предлагается предоставить право создания хозяйственных обществ и хозяйственных партнерств, в целях практического применения результатов интеллектуальной деятельности не только бюджетным, но и автономным научным учреждениям. Соответствующие изменения и дополнения планируется внести в Федеральный закон № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике».

Форма хозяйственных партнерств является наиболее удобной для проведения процессов коммерциализации результатов интеллектуальной деятельности, поскольку предусматривает гибкое регулирование долей уставного капитала на различных стадиях развития бизнеса, независимость системы принятия управленческих решений, ограничение ответственности всех участников по сделкам, совершаемым хозяйственным партнерством.

Также хозяйственное партнерство дает возможность устанавливать удобные для конкретного инновационного бизнес-проекта правила, в том числе допускает возможность заключения соглашения об управлении партнерством не только всеми участниками партнерства, но также работниками, включая авторов коммерциализируемых результатов интеллектуальной деятельности.

Кроме того, проект федерального закона предполагает внесение изменений в ряд правовых актов, в частности в Налоговый кодекс РФ, в Федеральный закон «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» и другие. В соответствии с указанными изменениями система льгот, которой пользуются хозяйственные общества, созданные бюджетными научными и образовательными учреждениями, распространится на аналогичные организации, создаваемые автономными учреждениями и на хозяйственные партнерства.

Коротко

4 марта Президентом РФ подписан Федеральный закон 22-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», отдельные законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившим силу подпункта 114 пункта 1 статьи 333.33 части второй Налогового кодекса Российской Федерации». Законом уточняются критерии идентификации опасных производственных объектов, вводится классификация таких объектов, учитывающая степень риска возникновения аварий и масштабы их возможных последствий, гармонизированная с законодательством Европейского союза. Изменениями, внесенными в Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности», предусматривается объединение двух лицензируемых видов деятельности (эксплуатация взрывопожароопасных и химически опасных производственных объектов), что позволит лицензиатам сократить издержки, связанные с необходимостью получения двух лицензий. Также отменяется государственная пошлина за выдачу разрешения на применение технического устройства на опасном производственном объекте.

4 марта Минюстом России зарегистрирован Приказ Роспатента № 157, которым определены формулы расчета размеров платежей за предоставление права использования результатов интеллектуальной деятельности военного, специального и двойного назначения, права на которые принадлежат Российской Федерации. Платежи перечисляются организациями,

заключившими лицензионные договоры (договоры) в валюте РФ на счета, открытые Федеральному казначейству для учета поступлений и их распределения между бюджетами бюджетной системы РФ. Урегулирован порядок перечисления платежей, установлены срок их внесения, ответственность за нарушение сроков внесения платежей.

11 марта Минюстом России зарегистрирован Приказ Минпромторга России № 1618, которым определены критерии отнесения товаров, работ, услуг к инновационной продукции и (или) высокотехнологичной продукции. В частности, высокотехнологичной продукцией будут считаться товар, работа, услуга, соответственно изготавливаемые, выполняемые или оказываемые предприятиями наукоемких отраслей, либо с использованием новейших образцов оборудования, процессов и технологий, либо с участием высококвалифицированного, специально подготовленного персонала.

12 марта Государственной Думой в первом чтении принят проект федерального закона № 199585-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции». В соответствии с законопроектом исключается уведомительный контроль отдельных сделок. В частности, не потребуют уведомления антимонопольного органа действия по созданию коммерческих организаций в результате слияния нескольких коммерческих организаций, по присоединению к коммерческой организации одной или нескольких других коммерческих организаций, сделки о присоединении к коммерческой организации финансовой организации и др. Законопроект направлен для подготовки возможных поправок в Комитет ТПП РФ по вопросам регулирования предпринимательской деятельности.

14 марта Президентом РФ подписан Федеральный закон № 29-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», направленный на повышение конкурентоспособности российских банков. Законом вносятся изменения в федеральные законы «О банках и банковской деятельности», «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» и «О валютном регулировании и валютном контроле». Изменениями устанавливается запрет на открытие филиалов иностранных банков на территории Российской Федерации.

15 марта Государственной Думой принят Федеральный закон «О внесении изменений в статьи 219 и 220 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации». Закон предоставляет возможность декларанту подавать обращения, представлять обязательства в таможенные органы, как в письменной, так и в электронной формах в случаях помещения под таможенную процедуру выпуска для внутреннего потребления товаров, в отношении которых ограничения по пользованию и (или) распоряжению связаны с представлением таможенному органу документов о соблюдении запретов и ограничений, установленных в соответствии с Таможенным законодательством Таможенного союза, а таможенному органу в письменной или в электронной формах выдавать подтверждение получения обращения декларанта на представление документов.

26 марта в Государственную Думу Президентом РФ внесен проект Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (№ 246960-6) и связанные с ним проекты федеральных законов. Проект детализирует общие принципы правосудия, реализуемые в любом из видов судопроизводства, и указывает на особенности реализации ряда принципов при осуществлении административного судопроизводства. В проекте делается акцент на активную роль суда при разрешении дела: при необходимости суд вправе сам истребовать доказательства, а при проверке законности нормативных правовых актов, решений, действий (бездействия) суд вправе выйти за пределы оснований и доводов заявленных требований. Вопросы подведомственности урегулированы в проекте с учетом того, что дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, рассматриваются Конституционным Судом РФ, судами общей юрисдикции, Дисциплинарным судебным присутствием, конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации, а также арбитражными судами в случаях, установленных федеральными законами.

26 марта Советом Федерации одобрен Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (законопроект № 88331-6), дополняющий Трудовой кодекс РФ новой главой, устанавливающей особенности регулирования труда дистанционных работников. Федеральный закон вступит в силу по истечении десяти дней после дня его официального опубликования.

29 марта в Государственную Думу внесен правительственный законопроект № 249192-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» и некоторые законодательные акты Российской Федерации (в части сокращения сроков регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в государственных внебюджетных фондах)». В настоящее время законопроект разослан по системе ТПП РФ с целью проработки и внесения возможных предложений.

30 марта в Государственную Думу Правительством Российской Федерации внесен законопроект № 249469-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в связи с передачей Центральному банку Российской Федерации полномочий по регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков), предусматривающий создание на базе Банка России «мегарегулятора» финансовых рынков.

