

**Аналитическая записка  
о состоянии и проблемах законотворчества  
июнь 2011 года**

**Глоток кислорода для малого бизнеса  
в атмосфере социального страхования**

29 июня Президент Российской Федерации представил Бюджетное послание о бюджетной политике в 2012–2014 годах.

Данный документ подготовлен в соответствии со статьей 170 Бюджетного кодекса РФ и содержит основные принципы и направления бюджетной политики на 2012–2014 годы.

В Послании особо подчеркивается, что отрицательные финансовые последствия глобального экономического кризиса не позволили сбалансировать принятое решение о повышении с 1 января 2011 года суммарной ставки страховых взносов в государственные внебюджетные фонды с 26 до 34 процентов мерами по частичной компенсации возросшей финансовой нагрузки на работодателей, что оказало негативное влияние на перспективы экономического роста.

Проблема была несколько смягчена за счет предоставления права уплаты страховых взносов по пониженным тарифам ряду категорий организаций. Но эти меры имеют фрагментарный характер, в то время как проблема требует системного решения.

В связи с этим в числе основных целей и задач бюджетной политики предусмотрено снижение на период 2012 - 2013 годов общего размера ставок страховых взносов в государственные внебюджетные фонды с 34 до 30 процентов. При этом для малого бизнеса и некоммерческих организаций, осуществляющих основную деятельность в области социального обслуживания населения, а также благотворительных организаций и организаций, применяющих упрощенную систему налогообложения, – до 20 процентов.

Отметим, что ТПП России неоднократно обращалась в органы государственной власти с аналогичными предложениями. Вместе с тем, предложения, приведенные в Бюджетном послании, не детализированы и оставляют открытыми ряд вопросов.

В частности, в каком размере предполагается снижение страховых взносов по каждому виду обязательного социального страхования, за счет каких средств предполагается возмещать потери бюджетов государственных внебюджетных фондов (социальных) в результате снижения ставки страховых взносов. С учетом уже существующих льготных категорий плательщиков требует уточнения перечень видов экономической деятельности, в отношении которых будет действовать 20-процентная совокупная ставка взносов на обязательное социальное страхование.

В июле планируется обсуждение этих предложений в рамках Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений.

Принимаемые меры позволят выиграть время, чтобы в ближайшие два года продолжить корректировку пенсионной системы.

Полагаем, что основной задачей пенсионной реформы должно стать введение профессиональных пенсионных систем (для финансирования досрочных пенсий); участие в уплате взносов на обязательное социальное страхование не только работодателей, но и работников; повышение верхнего размера выплат в пользу работника, облагаемых страховыми взносами; создание экономических механизмов, стимулирующих участие в негосударственном пенсионном обеспечении на добровольных началах.

### **В ТПП России прошел очередной Налоговый совет**

9 июня в ТПП России под председательством Вице-президента ТПП России В.В. Чубарова состоялось заседание Экспертного совета по совершенствованию налогового законодательства и правоприменительной практики.

**Директор Юридического департамента ТПП России С.В. Васильев** информировал участников о начале подготовки VII Всероссийского налогового форума, который состоится 16 декабря 2011 года, и будет состоять из трех тематических секции и пленарного заседания. Он также отметил, что Палата приступила к подготовке традиционного ежегодного Доклада ТПП России по актуальным вопросам налогообложения, который будет представлен на Форуме и затем направлен во все профильные органы государственной власти.

Кроме того, **заместитель председателя Экспертного совета В.М. Зарипов** рассказал о ходе проведения Всероссийского конкурса по разработке законопроектов о противодействии налоговым злоупотреблениям. На сегодняшний день подано уже более 140 заявок на участие в конкурсе (57% - юристы, 22% - налоговые консультанты, 16% - бухгалтеры). В жюри Конкурса вошли представители Минфина России, ВАС РФ, КС РФ и других органов власти. Мы планируем завершить сбор законопроектов 12 октября 2011 года с тем, чтобы до конца ноября изучить и отобрать лучшие проекты, публичная защита которых состоится 2 декабря в ТПП России, как один из этапов VII Всероссийского налогового форума.

С докладом по вопросу о проекте федерального закона о совершенствовании налогового контроля за трансфертным ценообразованием выступила **Заместитель директора юридического департамента по налоговым вопросам ОАО «Мечел» Н.М. Хацела**. В частности, было отмечено, что:

- суды наделяются неограниченными правами на изменение квалификации конкретных обстоятельств, существенно влияющих на права и обязанности налогоплательщиков;

- ко второму чтению появилось словосочетание «соответствие цен (рентабельности)», указывая соответственно не только на контроль за правильностью исчисления за ценами, но и на контроль за себестоимостью. В результате возникает тотальный контроль за деятельностью налогоплательщика, кратно увеличивается количество представляемых налогоплательщиком документов, информации, сведений, не имеющих отношения к ценообразованию, дублирование контрольных функций;

- в проекте содержится положение о взыскании штрафа в размере 40% (но не менее 30 тыс. рублей) суммы доначисленного налога в случае корректировки налоговой базы и непредставления документации по трансфертному ценообразованию или представления документов, содержащих недостоверные сведения. По мнению участников, нужно предусмотреть взыскание штрафа в общеустановленном размере за налоговые правонарушения 20%. Также предлагается для первого года применения уменьшить размер санкции, предусмотренной статьи 129.3, и затем в течение несколько лет повышать ее размер вместе с увеличением практики применения новых правил.

В связи с этим участники заседания высказали мнение, что законопроект нуждается в существенной доработке. Заключение Экспертного совета по данному законопроекту было направлено в профильный комитет Госдумы и Минфин России.

**Президент Российского микрофинансового центра М.В. Мамута** представил на заседании проект федерального закона «О внесении изменений в главу 25 части второй Налогового кодекса Российской Федерации». Данный законопроект, по его словам, направлен на совершенствование налогообложения микрофинансовых организаций и кредитных потребительских кооперативов, которые в настоящее время сталкиваются с проблемой учета расходов, связанных с осуществлением микрокредитования, при исчислении налогооблагаемой базы. Проект в целом был поддержан Минфином России, представители которого присутствовали на заседании. В ближайшее время проект планируется направить в Правительство РФ на заключение и в период осенней сессии 2011 года внести на рассмотрение Государственной Думы.

### **Палата внесла пакет поправок к законопроекту о реформе налоговых спецрежимов**

ТПП России подготовлен и внесен пакет поправок к проекту федерального закона № 499566-5 «О внесении изменений в статью 18 части первой, часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации, некоторые законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации» (о совершенствовании системы специальных налоговых режимов).

Данный законопроект был принят 17 мая в первом чтении и предусматривает поэтапную отмену ЕНВД (с 2014 года будет отменен полностью) и введение с 2012 года «патентной системы налогообложения» для индивидуальных предпринимателей.

На стадии «нулевого» чтения Палата активно участвовала в обсуждениях проекта с Минфином РФ, Администрацией Президента, а также запрашивала мнение своих членских организаций и территориальных ТПП. Ряд предложений Палаты был учтен.

Однако отдельные положения законопроекта вызывают серьезную озабоченность, в частности:

1) на наш взгляд, следует предоставить возможность применять патентную систему налогообложения всем микропредприятиям, увеличив предельную численность наемных работников до 15 человек (а не 10 человек, как предлагается в проекте);

2) необходимо увеличить порог годового оборота для применения УСН до 100 млн. рублей с ежегодной корректировкой на коэффициент-дефлятор (проект ограничивает 60-тью млн. рублей);

3) целесообразно также снять запрет на применение УСН организациями, имеющими обособленные подразделения в виде представительств;

4) предлагается освободить некоммерческие организации, применяющих в качестве объекта налогообложения доходы, уменьшенные на величину расходов, от обязанности платить минимальный налог по УСН, т.к. аналогичное требование отсутствует в главе 25 НК РФ, что позволит уравнять положения некоммерческих организаций, применяющих как общую, так и упрощенную систему налогообложения.

Кроме того, поправками уточняются отдельные положения главы 26.2 НК РФ «Упрощенная система налогообложения», а также проектируемой главы 26.5 «Патентная система налогообложения».

Рассмотрение законопроекта во втором чтении планируется в период осенней сессии Госдумы 2011 года.

### **Подготовлен пакет поправок от ТПП РФ и РСПП к законопроекту «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»**

По итогам прошедшего 24 мая 2011 года совместного заседания Комиссии РСПП по индустрии здоровья и Комитета ТПП РФ по предпринимательству в здравоохранении и медицинской промышленности на основе поступивших замечаний подготовлены и направлены в Государственную Думу поправки к законопроекту № 534829-5 «Об охране здоровья граждан в Российской Федерации», в соответствии с которыми предлагалось:

- ввести определение понятия «здоровый образ жизни», уточнить формулировки отдельных понятий законопроекта;

- внести дополнение о том, что доступность медицинской помощи обеспечивается, в том числе сбалансированностью потребности граждан в медицинских услугах и возможностями государства и медицинских организаций по их предоставлению, включая финансовое обеспечение оказания медицинской помощи;

- уточнить порядок предоставления информации, составляющей врачебную тайну;

- предусмотреть упрощенный порядок регистрации орфанных препаратов, что соответствует международной практике;

- уточнить перечень ограничений, налагаемых на медицинских работников и руководителей медицинских организаций, касающихся получения подарков, образцов медицинских изделий для вручения пациентам от организаций, занимающихся разработкой, производством и/или реализацией лекарственных препаратов и пр., участия в финансируемых указанными организациями мероприятиях;

- исключить предусмотренную статьей 70 законопроекта аккредитацию профессиональных медицинских и фармацевтических общественных объединений, уполномоченным федеральным органом исполнительной власти (достаточно регистрации объединений, в порядке, установленном законодательством Российской Федерации).

Рассмотрение законопроекта во втором чтении ориентировочно запланировано на 5 июля 2011 года.

### **Депутаты готовят поправки в Закон о «малой приватизации»**

В июне с.г. Комитетом Государственной Думы по собственности для публичного обсуждения представлен проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов РФ или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и в статью 18 Федерального закона «О развитии малого и среднего предпринимательства в РФ».

Законопроектом уточняются размеры выкупаемых арендаторами – субъектами малого и среднего предпринимательства (далее – МСП) помещений, а также предусматривается, что срок рассрочки (в случае ее предоставления) должен составлять не менее трех лет.

Проектом предлагается распространить право выкупа на помещения, арендуемые субъектами МСП в течение двух лет без привязки к дате вступления в силу Закона № 159-ФЗ (при этом в двухлетний срок предлагается засчитывать не только срок аренды выкупаемого имущества, но и срок его субаренды), предоставить арендатору право самостоятельно привлекать независимого оценщика для определения рыночной стоимости выкупаемого имущества. Кроме того, предлагается распространить действие

Федерального закона на федеральное имущество, оборот которого не ограничен.

В целях выработки консолидированной позиции ТПП России, подготовки дополнительных предложений по корректировке Закона о «малой приватизации» осуществлена рассылка данного законопроекта по системе ТПП России.

### **«Третий антимонопольный пакет законов» внесен в Правительство РФ**

В настоящее время Федеральной антимонопольной службой внесены в Правительство Российской Федерации проекты федеральных законов «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации» и «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (т.н. «третий антимонопольный пакет законов»).

Предлагаемые изменения в Федеральный закон «О защите конкуренции» предусматривают уточнение антимонопольных требований, в том числе:

- сокращение перечня запретов на соглашения и согласованные действия хозяйствующих субъектов и, соответственно, оснований признания таких соглашений картелями;

- осуществление контроля экономической концентрации в отношении иностранных лиц только в случае поставок такими лицами товаров на территорию Российской Федерации в сумме не менее одного миллиарда рублей в течение года, предшествующего дате совершения сделки;

- ведение реестра физических лиц, привлеченных к административной ответственности, в целях исключения случаев необоснованного привлечения к уголовной ответственности за однократное злоупотребление доминирующим положением;

- уточнение процедур возбуждения и рассмотрения дел о нарушении антимонопольного законодательства.

Предлагается внести изменения в Уголовный кодекс Российской Федерации в части исключения применение уголовного наказания за согласованные действия и вертикальные соглашения хозяйствующих субъектов.

Изменения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях предусматривают установление фиксированных штрафов в сумме до одного миллиона рублей за злоупотребление доминирующим положением, ущемляющее интересы контрагентов, но не ограничивающее конкуренцию на рынке.

## **Вскоре может появиться новая организационно-правовая форма коллективного инвестирования**

В Государственную Думу 2 июня Правительством Российской Федерации внесен проект федерального закона № 557184-5 «Об инвестиционном товариществе». Палатой подготовлено и направлено заключение на проект.

По мнению ТПП России, предложенная в законопроекте новая договорная конструкция весьма перспективна, поскольку создает правовые условия для развития инновационной экономики России на основе реализации бизнес-проектов с использованием специальной организационно-правовой формы коллективного инвестирования - договора об инвестиционном товариществе.

Основным принципом правового регулирования договора инвестиционного товарищества является внедрение в него максимального количества диспозитивных возможностей участников, что в свою очередь позволит установить удобные правила в отношении конкретного инновационного или иного бизнес-проекта.

Законопроектом предлагается создать специальную систему норм, соответствующих мировым стандартам осуществления коллективной инвестиционной деятельности в инновационной, в том числе венчурной, сфере, что обеспечит возможности широкого использования договора инвестиционного товарищества, не препятствуя использованию имеющихся в гражданском законодательстве Российской Федерации альтернативных конструкций. Проект принят в первом чтении 29 июня.

## **Подписан Закон о национальной платежной системе**

Президент Д.А. Медведев 27 июня 2011 года подписал федеральные законы № 161-ФЗ «О национальной платежной системе» и № 162-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с принятием Федерального закона «О национальной платежной системе».

Федеральный закон «О национальной платежной системе» направлен на правовое регулирование современных услуг в сфере платежей и расчетов, появление которых вызвано технологическим и информационным развитием общества.

Закон устанавливает правовые и организационные основы национальной платежной системы, деятельности субъектов национальной платежной системы, регулирует порядок оказания платежных услуг, в том числе осуществления перевода денежных средств, использования электронных средств платежа, а также определяет требования к организации и функционированию платежных систем, порядок осуществления надзора и наблюдения в национальной платежной системе.

Федеральным законом определяются порядок и особенности осуществления переводов электронных денежных средств, в том числе

возможность передачи физическим лицом - абонентом оператора связи распоряжений об осуществлении таких переводов при помощи сетей радиотелефонной подвижной связи, а также право оператора платежной системы в случаях и порядке, предусмотренных правилами платежной системы, привлекать операционный центр, находящийся за пределами РФ, для оказания операционных услуг участникам платежной системы.

Кроме того, Законом устанавливаются порядок признания платежной системы значимой и требования, предъявляемые к такой системе. Закон вступает в силу по истечении девяноста дней после дня его официального опубликования, за исключением положений, для которых установлены иные сроки вступления их в силу.

Несмотря на значительные изменения, который претерпел Закон при его доработке, в нем сохраняются существенные недостатки и не урегулирован ряд ключевых вопросов. В частности, не устранен риск увеличения мошеннических операций с электронными средствами платежа, включая банковские карты.

### **Законодательство: что на «бумаге», то и в «Интернете»**

23 июня в Государственную Думу Президентом РФ Д.А. Медведевым внесен законопроект, направленный на совершенствование процесса официального опубликования текстов правовых актов.

Проектом федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» (№ 568029-5) предусматривается расширить перечень источников официального опубликования правовых актов, дополнив его официальным интернет-порталом правовой информации - [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru).

К опубликованию в электронном виде правовых актов, подписываемых Президентом РФ, на официальном интернет-портале правовой информации планируется приступить с 1 октября 2011 года.

Официальный интернет-портал правовой информации входит в государственную систему правовой информации, функционирование которой обеспечивает федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики, нормативно-правовому регулированию, контролю и надзору в сфере государственной охраны, президентской, правительственной и иных видов специальной связи и информации.

Официальное опубликование правовых актов в электронном виде позволит повысить оперативность и достоверность официальных публикаций правовых актов, обеспечить свободный доступ государственных и муниципальных органов, организаций, юридических и физических лиц к официальным текстам правовых актов.

Законопроектом предусматривается внести изменение в статью 4 Федерального закона, согласно которому официальным опубликованием



федерального конституционного закона, федерального закона предлагается считать также первую публикацию его полного текста в электронном виде на официальном интернет-портале правовой информации.

**Коротко:**

**11 июня** в Государственную Думу 11 Президентом РФ Д.А. Медведевым внесен проект федерального закона № 561716-5 «О ратификации Соглашения о единых принципах и правилах конкуренции». Соглашение о единых принципах и правилах конкуренции (далее – Соглашение) подписано в г. Москве 9 декабря 2010 г. и направлено на формирование Сторонами единой конкурентной политики для обеспечения свободного перемещения товаров, услуг и капитала, гармонизации национального законодательства Сторон в области конкуренции и недопущения действий, способных оказать негативное влияние на взаимную торговлю Сторон, обеспечения свободы экономической деятельности и эффективного функционирования товарных рынков на единой таможенной территории государств - участников Таможенного союза. Реализация положений Соглашения позволит обеспечить недискриминационный доступ хозяйствующих субъектов (субъектов рынка) Сторон на рынки Сторон, положительно повлияет на их деловую активность и в целом приведет к углублению экономической интеграции Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации.

**15 июня** Государственной Думой принят в первом чтении проект федерального закона № 529927-5 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части повышения эффективности организации государственного экологического мониторинга». Проект входит в «экологический пакет» законопроектов, разработанных Правительством Российской Федерации по итогам заседания президиума Государственного совета Российской Федерации 27 мая 2010 г. Законопроект предусматривает изменения в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» в части уточнения понятий и организации системы государственного экологического мониторинга, обеспечения единства подхода к сбору и обмену информацией. Предполагается создание единой государственной системы экологического мониторинга, объединяющей все существующие виды мониторинга в области охраны окружающей среды, и ведение единого государственного фонда данных экологического мониторинга. В Комитет Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии направлено заключение ТПП РФ, в котором указано, что законопроект требует доработки в соответствии с замечаниями. Представители Палаты включены в состав рабочей группы комитета по данному законопроекту.

**В июне** в Госдуму на ратификацию внесено Соглашение о государственных (муниципальных) закупках. Соответствующий законопроект (№ 549949-5) находится на рассмотрении в Государственной Думе и предусматривает ратификацию Соглашения о государственных

(муниципальных) закупках, которое было подписано в г. Москве 9 декабря 2010 г. В Соглашении содержатся основные требования, предъявляемые к законодательству сторон, закупкам товаров, работ, услуг. Так, предусмотрены необходимость публикации информации о закупках на единых национальных веб-портала Российской Федерации, Республики Беларусь и Казахстана, также на указанных веб-порталах размещается реестр недобросовестных поставщиков.

**22 июня** Президент РФ Д.А. Медведев внес в Государственную Думу проект федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» и сопутствующий законопроект в связи с принятием первого. Законопроектом определяются цели, содержание государственной политики в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью, основные принципы ее оказания, виды, субъекты оказания бесплатной юридической помощи и квалификационные требования к лицам, оказывающим такую помощь. К участникам бесплатной государственной системы юридической помощи предлагается отнести федеральные органы исполнительной власти и подведомственные им учреждения, органы исполнительной власти субъектов РФ и подведомственные им учреждения, государственные внебюджетные фонды, государственные юридические бюро. В оказании гражданам бесплатной юридической помощи также могут участвовать адвокаты и нотариусы. Бесплатная юридическая помощь оказывается гражданам не только в рамках государственной, но и в рамках негосударственной системы бесплатной юридической помощи, участниками которой являются юридические клиники и негосударственные юридические центры.

**22 июня** Правительством РФ внесен в Государственную Думу законопроект «О внесении изменений в статьи 20.6 и 20.7 Кодекса РФ об административных правонарушениях» (№ 567405-5). Законопроектом предлагается внести изменения в КоАП, связанные с увеличением административного штрафа за невыполнение требований норм и правил по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций в отношении должностных лиц от десяти тысяч до двадцати тысяч рублей, юридических лиц от ста тысяч до двухсот тысяч рублей.

**22 июня** в Высшем Арбитражном Суде Российской Федерации прошло совещание под руководством заместителя Председателя ВАС РФ Т.К. Андреевой, посвященное рассмотрению проекта Обзора практики разрешения арбитражными судами дел, связанных с применением отдельных положений главы 30 НК РФ. По итогам совещания принято решение доработать проект Обзора с учетом высказанных замечаний и предложений. Итоговую редакцию Обзора планируется утвердить на заседании Президиума ВАС РФ до конца июля 2011 года.

**27 июня** на заседании Комиссии Правительства Российской Федерации по законопроектной деятельности одобрены для последующего рассмотрения на заседании Правительства проекты федеральных законов «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в

части совершенствования нормирования в области охраны окружающей среды и введения мер экономического стимулирования хозяйствующих субъектов для внедрения наилучших технологий» и «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и другие законодательные акты РФ в части экономического стимулирования деятельности в области обращения с отходами», разработанные Минприроды России. Замечания Минэкономразвития России, высказанные в заключении об оценке регулирующего воздействия названных проектов, и замечания бизнеса предполагается по возможности учесть при их доработке ко второму чтению.

**27 июня** на том же заседании Комиссии Правительства Российской Федерации по законопроектной деятельности одобрен разработанный Минздравсоцразвития России проект федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и статью 143 Уголовного кодекса Российской Федерации». Проект закона предусматривает усиление административной и уголовной ответственности за нарушения законодательства об охране труда. В частности, предлагается введение шести новых составов административных правонарушений (новые статьи 5.27-1 – 5.27-6 КоАП РФ), увеличение размеров административных штрафов от 4 до 10 раз за нарушения в данной сфере, причем в большинстве случаев для индивидуальных предпринимателей и юридических лиц в качестве диспозитивной санкции вводится административное приостановление деятельности. Статью 143 Уголовного кодекса Российской Федерации предлагается изложить в новой редакции, предусматривающей увеличение размера штрафных санкций в 2 раза, и дополнить новой частью третьей, предусматривающей ответственность (до 5 лет лишения свободы) за нарушение требований охраны труда, повлекших по неосторожности смерть двух и более человек. Проект закона вызывает серьезные возражения и не поддержан ТПП РФ, РСПП, стороной работодателей Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений.

**В июне** ТПП России проведена независимая экспертиза проекта административного регламента исполнения Федеральной налоговой службой государственной функции по осуществлению контроля и надзора за соблюдением требований к контрольно-кассовой технике, порядком и условиями ее регистрации и применения. По мнению ТПП России, данный проект регламента нуждается в серьезной содержательной доработке в соответствии с замечаниями с повторным направлением на независимую экспертизу.