

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

**Палата участвует в модернизации системы государственных закупок**

В сентябре продолжилась дискуссия вокруг двух вариантов реформирования системы государственных и муниципальных закупок: модернизация действующего Закона № 94-ФЗ (предлагает ФАС России) или создание федеральной контрактной системы (инициирует Минэкономразвития России).

Основные разногласия между ведомствами сводятся к следующему. Минэкономразвития России предлагает признать утратившим силу Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон № 94-ФЗ) и взамен его принять новый федеральный закон «О федеральной контрактной системе», основные идеи которого заимствованы из национальной контрактной системы США. Минэкономразвития России считает, что необходимо регламентировать все стадии процесса закупки, начиная с момента планирования, затем собственно размещение, и далее – анализ выполнения контракта и оценка эффективности размещения заказа.

ФАС России не возражает против планирования и учета результатов размещения заказа, однако считает, что эти вопросы можно решить в рамках изменения Закона № 94-ФЗ. Более того, по мнению ФАС России, отмена Закона № 94-ФЗ может сломать сложившуюся систему закупок и привести к увеличению коррупции в данной сфере.

Основными положительными новеллами законопроекта, разработанного Минэкономразвития России, по мнению ТПП России, можно считать необходимость обоснования заказчиком начальной цены контракта и четкое определение в законопроекте методов такого обоснования, а также предоставление общественным объединениям возможности осуществлять контроль за федеральной контрактной системой через специально создаваемые советы.

В проекте, подготовленном ФАС России, разумными и целесообразными представляются подходы об установлении требований предварительной квалификации участников размещения заказа (при оказании медицинских услуг, поставках медицинского оборудования, выполнении аварийно-спасательных работ и др.); введение защитных мер от некачественного исполнения контракта при снижении цены контракта на торгах более чем на 30% (посредством увеличения в 1,5 раза размера обеспечения контракта); дополнительная регламентация размещения заказов на выполнение научно-исследовательских работ.

Справка по основным отличиям двух законопроектов прилагается.

## **Третьи по счету кардинальные изменения антимонопольного законодательства**

9 сентября Государственной Думой в первом чтении приняты проекты федеральных законов № 576274-5 «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации» и № 576277-5 «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.

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.

До рассмотрения законопроектов в первом чтении ТПП России направила заключение на проекты в профильный комитет Государственной Думы, в котором концептуально поддержала общую направленность предлагаемых изменений. Ко второму чтению Палатой подготовлен и также направлен в Государственную Думу пакет поправок, направленных на уточнение понятийного аппарата, а также исключение неоправданных послаблений для хозяйствующих субъектов в части антимонопольного регулирования. Принять закон планируется до конца текущего года.

### **Перейти от фискальной функции к стимулам для развития**

30 сентября Комитет Совета Федерации по бюджету провел в Санкт-Петербурге Всероссийское совещание на тему: «Основные направления налоговой политики РФ на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов». К мероприятию была подготовлена позиция ТПП России, согласно которой в целом Основные направления налоговой политики, носят инертный характер, сохраняется ощущение приоритетности фискальной, а не стимулирующей функции налоговой системы. Сбалансированность финансовой системы

целесообразно, по мнению Палаты, обеспечивать не за счет увеличения налоговой нагрузки на производителей товаров и услуг, а, прежде всего, за счет выявления резервов действующей налоговой системы, в том числе, за счет улучшения администрирования страховых взносов, исполнения администраторами доходов планов поступления доходов и исключения случаев потерь бюджетных доходов, увеличения неналоговых доходов от использования природных ресурсов и эффективной приватизации государственной собственности.

ТПП России, в частности, предложила участникам совещания следующие меры, направленные на создание налоговых стимулов для развития бизнеса:

- рассмотреть вопрос о введении прямой «инвестиционной льготы» – когда часть налоговой базы освобождается от налогообложения, если инвестируется на расширение или восстановление основных фондов производственного назначения.

- ввести сверхускоренную амортизацию для вновь вводимого в эксплуатацию высокотехнологичного оборудования, разрешив предприятиям списывать в первый год эксплуатации такого оборудования 20-30% его стоимости, а в отношении технологически прогрессивного оборудования - до 100% его стоимости.

- ввести так называемую «дедушкину оговорку», согласно которой для инвестиционных проектов сохраняется в течение сроков их реализации прежние размеры налоговой нагрузки и режимов инвестирования в случае их изменения в сторону ухудшения (но не более, к примеру, 7 лет);

- принять меры по налоговому стимулированию отечественных институциональных инвесторов, направленные на расширение их инвестиций в реальный сектор экономики (освобождение от налогообложения доходов инвестиций в корпоративные облигации компаний приоритетных отраслей с рыночной котировкой на внутренних организованных рынках);

- отнести к средствам целевого финансирования, не учитываемых при определении налоговой базы по налогу на прибыль организаций средства, полученные организациями на осуществление научной и (или) инновационной деятельности вне зависимости от источника финансирования;

- освободить малые инновационные предприятия от уплаты налога на прибыль организации (налоговые каникулы) в течение первых 2 лет работы, а также уплату 50% суммы налога - в последующие два года;

- увеличить порог годового оборота для применения УСН до 100 млн. рублей с ежегодной корректировкой на коэффициент-дефлятор, а для малых инновационных предприятий – до 200 млн. рублей, так как стоимость наукоемкой продукции значительно выше (проект ограничивает 60-тью млн. рублей);

- не облагать НДС все операции, связанные с реализацией инновационной продукции, а также расширить утверждаемый Правительством РФ перечень освобождаемого от обложения налога на добавленную стоимость высокотехнологического оборудования (в том числе комплектующих и запасных частей к нему), аналоги которого не производятся в России;

- рассмотреть вопрос о распространении налоговой льготы по налогу на имущество организаций на энергоэффективное оборудование не только на «вновь вводимые объекты, имеющие высокую энергетическую эффективность», но на уже эксплуатирующиеся объекты стратегических промышленных предприятий, в т.ч. не сырьевых.

### **Кабинет министров одобрил снижение тарифов страховых взносов**

21 сентября на заседании Правительства Российской Федерации рассмотрен и одобрен для внесения в Государственную Думу проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам установления тарифов страховых взносов в государственные внебюджетные фонды», разработанный Минздравсоцразвития России. В качестве временной меры на 2012 – 2013 годы законопроект предусматривает снижение тарифа страховых взносов в государственные внебюджетные фонды для основной массы плательщиков с 34 % до 30 % (в ПФР – 22,0 %, в ФСС РФ – 2,9 % и в ФФОМС – 5,1 %).

Для плательщиков - субъектов малого предпринимательства, применяющих упрощенную систему налогообложения и осуществляющих определенные виды деятельности в производственной и социальной сферах тариф страховых взносов будет снижен до 20 % (в ПФР – 20,0%, в ФСС РФ - 0,0% и в ФФОМС – 0,0%).

При этом предельная величина выплат в пользу физических лиц для начисления страховых взносов с учетом ежегодной индексации устанавливается с 2012 года в размере 512 тыс. рублей. С сумм, ее превышающих, будут начисляться страховые взносы в Пенсионный фонд в размере 10% и учитываться на общем, солидарном счете Фонда.

Кроме того, сумма начисленных страхователем застрахованному лицу страховых взносов, учитываемая в Пенсионном фонде Российской Федерации, разделяется на две части – солидарную и индивидуальную. Индивидуальная часть взносов направляется на счет застрахованного лица для формирования расчетного пенсионного капитала (16 % тарифа страхового взноса и 10 % тарифа страхового взноса для возрастов, участвующих в формировании накопительной части трудовой пенсии). Солидарная часть поступает на общий, солидарный счет Пенсионного фонда Российской Федерации, за счет которого осуществляется выплата фиксированного базового размера трудовой пенсии, и прочие выплаты, носящие характер социальных пособий.

27 сентября проект закона рассмотрен на заседании Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений и не поддержан стороной работодателей по следующим основаниям:

- после отмены единого социального налога, постоянно увеличивается солидарная составляющая тарифа взносов в Пенсионный фонд, фактически имеющая характер налога. Поэтому, поддерживая разделение тарифа взносов на индивидуальную и солидарную части, работодатели указывают на необходимость снижения солидарной составляющей до 6% (согласно

законопроекту – 10%) и перераспределения средств на индивидуальную часть, формирующую расчетный пенсионный капитал;

- установление страховых взносов в Пенсионный фонд с сумм, превышающих 512 тыс. рублей, поскольку данные отчисления призваны компенсировать выпадающие доходы Фонда в связи со снижением единого тарифа страховых взносов, не формируют пенсионные права застрахованных лиц и также имеют характер дополнительного налога на средний класс;

- снижение тарифа страховых взносов должно носить постоянный характер и продолжать действовать после 2013 года до корректировки пенсионной системы, предложения по которой планируется подготовить в 2012 году;

- пониженный тариф страховых взносов до 20 % должен распространяться на все субъекты малого предпринимательства, независимо от видов экономической деятельности.

Проект закона должен быть внесен в Государственную Думу до конца сентября.

### **ВАС РФ разъяснит вопросы применения судами норм части первой Налогового кодекса РФ**

Высшим Арбитражным Судом РФ разработан проект постановления Пленума ВАС РФ «О некоторых вопросах, возникающих при применении арбитражными судами части первой Налогового кодекса Российской Федерации». В проекте, в частности, разъясняются такие вопросы, как:

- определение обязанностей налогоплательщиков, их представителей и налоговых агентов, вопросы использования или неиспользования налоговой льготы по инициативе налогоплательщика;

- доказывания размера расходов налогоплательщика, процедуры взыскания сумм налогов, возможность принудительного взыскания которых утрачена, основания взыскания доначисленного налога в судебном порядке, наличие или отсутствие обязанности погашения налоговой задолженности учредителями ликвидируемой организации;

- уменьшения судом санкций за налоговое правонарушение при наличии смягчающих обстоятельств, условия освобождения налогоплательщика от ответственности, вопросы взаимосвязи между занижением налоговой базы и возникновением задолженности перед бюджетом;

- возврат или зачет излишне уплаченных или излишне взысканных налогов, рассмотрение материалов налоговой проверки, вступление решений налогового органа в силу и обжалование их в вышестоящий налоговый орган, взыскание налога в принудительном порядке.

В пункте 45 проекта обращено внимание на то, что если решение по результатам налоговой проверки было вынесено не тем руководителем (заместителем руководителя) налогового органа, который рассматривал указанные материалы с участием представителя налогоплательщика, то такое решение подлежит безусловной отмене как принятое с нарушением

существенных условий процедуры рассмотрения материалов налоговой проверки. Отметим, что именно такая правовая позиция была сформулирована в Постановлении Президиума ВАС РФ от 29 сентября 2010 года № 4903/10.

Проект постановления размещен на официальном сайте ВАС РФ, замечания по проекту можно направить в ТПП РФ до 7 октября.

### **Совершенствование уголовного судопроизводства продолжается**

Президентом РФ Д.А. Медведевым 17 сентября внесен в Государственную Думу проект федерального закона «О внесении изменений в статьи 140 и 241 Уголовно-процессуального кодекса РФ». Проектом предлагается закрепить право выявлять налоговые правонарушения только за инспекциями Федеральной налоговой службы. В настоящее время правоохранительные органы нередко злоупотребляют своим правом, самостоятельно решая, есть ли в действиях предпринимателей состав налогового преступления. В этих целях в статью 140 «Поводы и основания для возбуждения уголовного дела» УПК РФ вносятся изменения, устанавливающие, что поводом для возбуждения уголовного дела о налоговых преступлениях служат только те материалы, которые направлены налоговыми органами в соответствии с российским законодательством о налогах и сборах для решения вопроса о возбуждении уголовного дела. Поправки должны исключить возможность возбуждения налоговых дел без предварительных претензий ФНС России к компаниям и их руководству. При этом поправки к УПК РФ не имеют обратной силы, следовательно, пересмотра уголовных дел, ранее возбужденных правоохранительными органами по собственному усмотрению, после принятия этого закона не будет.

### **Электронный документ имеет значение**

Минфин России в письмах от 26 августа 2011 года № 03-03-06/1/521 и от 13 сентября 2011 года № 03-02-07/1-325 указал на возможность использования электронных документов в бухгалтерском и налоговом учете, в том числе для подтверждения расходов налогоплательщика.

Согласно данным документам налогоплательщик вправе принять к бухгалтерскому и налоговому учету гражданско-правовые договоры и первичные учетные документы в электронном виде, если они подписаны квалифицированной электронной подписью. При этом документ, оформленный в электронном виде и подписанный квалифицированной электронной подписью, также может являться документом, подтверждающим расходы налогоплательщика. Кроме того, такие документы, в случае их истребования, налогоплательщик вправе направить в налоговый орган в электронном виде по телекоммуникационным каналам связи. При этом они должны соответствовать утвержденному формату. Порядок направления требования о представлении документов, а также их представления в электронном виде установлен Приказом ФНС России от 17 февраля 2011 года № ММВ-7-2/168@.

Если же истребуемый документ составлен в электронном виде не по установленным форматам, его представление в налоговые органы производится на бумажном носителе в виде заверенной налогоплательщиком копии с отметкой о подписании документа квалифицированной электронной подписью.

### **Коротко**

**14 сентября** Правительством РФ в Государственную Думу внесен проект федерального закона № 601622-5 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ». Законопроект направлен на уточнение законодательства в связи с изменениями функций федеральных органов исполнительной власти в сфере финансового рынка, касающиеся совершенствования государственного контроля (надзора) финансового рынка, в том числе в области страхования, микрофинансовой деятельности, кредитной кооперации. Предлагается часть функций по нормативно-правовому регулированию в сфере страхования передать органу страхового надзора - ФСФР России. Одновременно исключаются из законодательства нормы, определяющие, что ФСФР России устанавливает правила ведения бухгалтерского учета и бухгалтерской отчетности для участников рынка ценных бумаг, поскольку Минфин России является федеральным органом исполнительной власти по выработке государственной политики и нормативному регулированию в сфере бухгалтерского учета и бухгалтерской отчетности. Также в целях упрощения принятия порядка расчета стоимости чистых активов организаций законопроектом предлагается определить, что расчет стоимости чистых активов ряда коммерческих организаций (акционерных обществ, за исключением кредитных организаций, унитарных предприятий, производственных кооперативов) устанавливается по данным бухгалтерского учета в порядке, установленном уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти.

**21 сентября** принят в первом чтении проект федерального закона № 556482-5 «О внесении изменений в статьи 3.5 и 15.25 Кодекса РФ об административных правонарушениях» (в части уточнения ответственности за нарушения валютного законодательства). Статья 3.5 КоАП РФ дополняется нормой об установлении возможности исчисления размера административного штрафа как суммы денежных средств, кратной размеру ставки рефинансирования Банка России от суммы денежных средств, зачисленных на счета в уполномоченных банках с нарушением установленного срока. Изменения статьи 15.25 КоАП РФ позволят смягчить применение административной ответственности к резидентам за нарушение срока зачисления денежных средств на счета в уполномоченных банках по отношению к предусматриваемой административной ответственности за незачисление резидентами денежных средств на счета в уполномоченных банках. Новеллы позволят применять к резидентам более соразмерные санкции в зависимости от степени тяжести нарушения резидентами требований статьи 19 Закона «О валютном регулировании и валютном контроле» о репатриации

денежных средств, причитающихся резидентам в соответствии с условиями внешнеторговых договоров (контрактов) с нерезидентами, путем минимизации административной ответственности резидентов при незначительном нарушении сроков репатриации таких денежных средств.

**21 сентября** принят в первом чтении законопроект № 556576-5 «О внесении изменений в статью 15.25 Кодекса РФ об административных правонарушениях» (в части дифференциации ответственности за несоблюдение установленного порядка и (или) сроков представления форм учета и отчетности по валютным операциям, подтверждающих документов и информации при осуществлении валютных операций). Законопроект предусматривает дифференцированный подход при определении наказания по указанному составу правонарушения в зависимости от продолжительности нарушений, одновременно определяя низший и высший пределы административного штрафа с целью обеспечения индивидуализации наказания с учетом характера совершенного административного правонарушения, размера причиненного вреда публичным интересам, обстоятельств, смягчающих либо отягчающих административную ответственность, степени вины правонарушителя. При этом законопроект предусматривает установление такого вида административного наказания, как предупреждение.

**26 сентября** Д.А. Медведев направил в Государственную Думу поправки к принятому в первом чтении законопроекту № 539159-5 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции». Поправки, в частности, расширяют доступ к банковской тайне. По решению следственного органа доступ к банковской тайне смогут получить Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ, Агентство по страхованию вкладов, Федеральная служба судебных приставов, Росфинмониторинг. В действующей редакции Закона «О банках и банковской деятельности» эти организации не имеют такого доступа.

Доступ к конфиденциальным сведениям о счетах и операциях клиентов банков может быть инициирован с санкции руководителя следственного органа, при этом решение прокурора не понадобится. По мнению экспертов, расширение доступа к банковской тайне будет иметь негативные последствия как для кредитных организаций, так и для их клиентов. Более широкий доступ к таким сведениям может создать дополнительные возможности для рейдерства и спекуляций. Есть опасения, что увеличившиеся риски банки будут купировать и смягчать с помощью увеличения ставок кредитования для клиентов.



**Справка по основным отличиям проекта федерального закона  
«О федеральной контрактной системе» (разработан Минэкономразвития  
России) от законопроекта «О внесении изменений в отдельные  
законодательные акты Российской Федерации в связи с  
совершенствованием системы государственного и муниципального  
заказа» (разработан ФАС России)**

**Стадия планирования**

Минэкономразвития России предлагает обязать заказчика:

- осуществлять долгосрочное (5 лет), среднесрочное (3 года) и краткосрочное (очередной год) планирование государственных и муниципальных нужд;
- определять минимально достаточные требования к товарам, работам, услугам посредством утверждения планов нормирования закупок, в которых указывать товары, работы и услуги, необходимые заказчику для обеспечения его деятельности, обоснование потребности в таких товарах, работах и услугах;
- обосновывать начальную (максимальную) цену контракта посредством использования предложенных в законопроекте расчетных методов.

ФАС России предлагает:

- создать единый центр экономической конъюнктуры рынков, который будет заниматься исследованием рынков и мониторингом цен для установления начальных цен контрактов;
- обязать заказчиков формировать и опубликовать в открытом доступе на едином общероссийском портале планы закупок (один план на очередной год и еще один на трехлетний период);
- централизовать функции по размещению заказов посредством создания системы уполномоченных органов на федеральном уровне, а также создания уполномоченных органов на уровне субъектов Российской Федерации и крупных муниципальных образований;
- разработать типовые требования (типовые контракты) к стандартным товарам, работам и услугам.

**Стадия размещения**

Минэкономразвития России:

- по сравнению с Законом № 94-ФЗ, добавлены три новых способа осуществления государственных закупок – конкурс с ограниченным участием, двухэтапный конкурс и запрос предложений;
- скорректирован такой способ, как аукцион (аукцион сохранился только в виде электронного аукциона и в виде закрытого аукциона);
- предлагает отменить верхний предел (20%) общего годового объема закупок товаров, выполнения работ, оказания услуг, который заказчики могут

расходовать на финансирование закупок у субъектов малого предпринимательства;

- относит к компетенции Правительства РФ вопросы установления дополнительных требований по квалификации к участникам процедур закупок, в том числе наличие необходимой профессиональной и технической квалификации, опыта, финансовых и трудовых ресурсов для исполнения контракта и др.;

- предлагает останавливать торги, если ценовое предложение снижается более чем на 25% от начальной цены контракта (в этом случае заказчиком запрашивается расчет обоснования такой цены);

- предлагает изменить критерии оценки заявок участников размещения заказа (ставить цену контракта «равной» в ряду иных критериев – расходов на эксплуатацию, качественных характеристик и других).

#### ФАС России:

- вводится процедура короткого электронного аукциона;

- в отличие от Минэкономразвития России предлагает не останавливать торги, если ценовое предложение снижается более чем на 30% от начальной цены контракта (в этом случае вводится требование по увеличению размера обеспечения исполнения контракта в 1,5 раза);

- устанавливает дополнительные требования предварительной квалификации участников размещения заказа (при оказании медицинских услуг, поставках медицинского оборудования, выполнении аварийно-спасательных работ и др.);

- закрепляет особенности размещения заказов на выполнение научно-исследовательских работ.

### **Стадия исполнения**

#### Минэкономразвития России предлагает:

- осуществлять мониторинг исполнения контрактов и регламентация процедур приемки результатов;

- применение процедур подтверждения качества и оценки соответствия поставляемой продукции;

- проводить учет контрактных результатов;

- осуществлять анализ эффективности исполнения контракта и сопоставление результатов запланированным целям закупок;

- право одностороннего досудебного расторжения контракта;

#### ФАС России:

- предусматривает упрощенную (в течение 10 дней) процедуру расторжения контракта по решению специальной независимой комиссии;

- предлагает ввести процедуру дисквалификации должностных лиц заказчика;

- предлагает включать в реестр недобросовестных поставщиков сведений о физическом лице, осуществляющем управление соответствующим юридическим лицом и ограничение права участия в процедурах закупок всех юридических лиц, управление которыми осуществляет физическое лицо, сведения о котором включены в реестр недобросовестных поставщиков.

### **Стадия анализа результатов**

#### Минэкономразвития России предлагает:

- предусмотреть создание системы обратной связи и контроль результатов реализации контракта за счет регламентации процедур приемки результатов и учета контрактных результатов.

- сопоставлять результаты исполнения контрактов с плановыми целями заказа товаров, работ, услуг, которые ставил перед собой заказчик в публичных прогнозах и планах закупок;

- персонифицировать ответственность заказчиков за результаты закупок и качество обеспечения публичных нужд.

#### ФАС России предлагает:

- обязательное размещение в реестре контрактов всей информации о стадиях исполнения контрактов, в том числе сопровождающие контракт документы (акты выполненных работ, документы об оплате, примененных штрафных санкциях и т. д.), а также сами заключенные контракты.