

**Аналитическая записка
о состоянии и проблемах законотворчества
за октябрь 2013 года**

ТПП России о рисках проекта федерального бюджета 2014-2016 годов

Государственной Думой 25 октября т.г. принят в первом чтении законопроект «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» (№ 348499-6). Таким образом, Парламентом утверждены основные параметры главного финансового документа страны.

Ожидается, что ВВП в 2014 году составит 73 315,0 млрд. рублей, уровень инфляции - порядка 5%. Прогнозируемый общий объем доходов федерального бюджета - 13 570 539 450,0 тыс. рублей; общий объем расходов федерального бюджета - 13 960 133 315,8 тыс. рублей, а дефицит федерального бюджета - 389 593 865,8 тыс. рублей (около 0,5% ВВП).

При обсуждении проекта ТПП России активно высказывала свое мнение (как на стадии «нулевого чтения, так и перед первым чтением), в профильный Комитет Государственной Думы по бюджету и налогам направлено заключение Палаты.

25 октября «Российская газета» опубликовала статью Президента ТПП России С.Н. Катырина «Баррель риска. В бюджете слишком много нефти» (<http://www.rg.ru/2013/10/25/tpp.html>), в которой изложена позиция Палаты о проекте бюджета.

Отмечено, что проект бюджета не отвечает на вопрос, как и что будет осуществляться для реструктурирования нынешней модели экономики. Все обсуждаемые «институциональные изменения» продолжают уже начатые меры и носят скорее частный характер.

В бюджете, к сожалению, нет конкретных мер в рамках налоговой, бюджетной, кредитной, ценовой политики по стимулированию и наращиванию инвестиций, а также конечных целей их реализации. Тем временем без привлечения отечественного капитала, без использования сбережений внутренних инвесторов - российского бизнеса и населения, без насыщения экономики доступными деньгами, увеличения денежной массы в экономике с нынешних незначительных 50-52% ВВП до 80-180% (уровня наиболее успешных развитых стран), невозможно будет добиться качественного роста экономики. По данным Палаты, уровень монетизации в ряде экономически развитых государств составляет: Япония – 240%, Китай - 185%, Великобритания -150%, США – 85%. По мнению бизнес-сообщества, надо трансформировать сбережения в инвестиции, а для этого необходимо улучшить инвестиционный климат, в том числе мерами налогового характера.

Кроме того, по проекту бюджета, его основным параметрам и по проекту Единой государственной денежно-кредитной политики на 2014-2016 годы представители ТПП РФ принимали участие и выступали на

парламентских слушаниях в Совете Федерации (8 октября), на рабочих группах Комитета ГД по экономической политике, инновационному развитию и предпринимательству (2 октября) и Комитета ГД по финансовому рынку (23 октября). В рамках обсуждения, в частности, были заданы вопросы и получены ответы на волнующие бизнес темы от Председателя Банка России Э.С. Набиуллиной, первого зампреда ЦБ РФ К.В. Юдаевой. Опасения, высказанные ТПП России, нашли свое отражение в официальных заключениях профильных комитетов Думы.

В Конституцию РФ будут внесены изменения: будет единый Верховный Суд

Президентом страны 7 октября 2013 года в Государственную Думу внесен законопроект «Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» (№ 352924-6).

Верховный Суд РФ должен стать единственным высшим судебным органом по гражданским, уголовным, административным и иным делам, а также по разрешению экономических споров (кроме споров, подведомственных Конституционному Суду Российской Федерации). Верховный Суд РФ будет заново сформирован из 170 судей, отобранных по содержащимся в законопроекте правилам, а Высший Арбитражный Суд Российской Федерации - упразднен. Из Конституции РФ предлагается исключить упоминания о ВАС РФ, а его полномочия закрепить за Верховным Судом РФ. До начала работы вновь сформированного Суда уже назначенные судьи ВС РФ и ВАС РФ продолжают осуществлять свои полномочия. Законопроект предусматривает внесение поправок, касающихся устройства высших судебных органов. Системы нижестоящих судов предлагаемыми поправками не затронуты.

В случае принятия Закона, его положения начнут действовать со дня официального опубликования. Однако вновь сформированный Верховный Суд начнет работать не с этого момента: для передачи Верховному Суду РФ полномочий упраздняемого ВАС РФ предусмотрен шестимесячный переходный период.

Для того, чтобы вновь образованный Верховный Суд РФ смог реализовать свои полномочия, потребуется внести изменения в 28 законодательных актов: в законодательство о судостроительстве, а также в положения Арбитражного процессуального кодекса РФ, Гражданского процессуального кодекса РФ и Кодекса РФ об административных правонарушениях о подсудности высших судебных инстанций. До внесения изменений в процессуальное законодательство последнее будет действовать в части, не противоречащей Конституции РФ. Это означает, что нормы о подсудности дел ВАС РФ, его компетенции и устройстве не будут применяться, а соответствующие полномочия будет осуществлять ВС РФ.

Из статьи 71 Конституции РФ предложено исключить упоминание о гражданско-процессуальном, уголовно-процессуальном и арбитражно-процессуальном законодательстве. Вместо этого использован термин «процессуальное законодательство». Разъяснения по вопросам судебной практики будет давать Верховный Суд РФ (статья 126 Конституции РФ в редакции законопроекта).

23 октября представители ТПП России приняли участие в общественных слушаниях, организованных Общественной палатой РФ, по данному вопросу.

Неоднозначные инициативы «четвертого антимонопольного пакета»

В середине октября Торгово-промышленная палата Российской Федерации, РСПП и «Деловая Россия» обратились в Правительство РФ, Администрацию Президента РФ и ряд ведомств с письмом, в котором выражена общая обеспокоенность перспективой ближайшего принятия масштабных изменений в антимонопольное законодательство. Речь идет о так называемом «четвертом антимонопольном пакете» ФАС России, который внесут в качестве поправок Правительства РФ к уже принятому в первом чтении законопроекту № 199585-6, имеющему конкретную цель, – отмену уведомительного контроля за сделками экономической концентрации, не оказывающими влияние на состояние конкуренции.

Бизнес возражает против «пристегивания» объемных новаций, не всегда обоснованных и даже опасных для развития конкуренции, в качестве поправок к важному, но не системообразующему законопроекту. Рассмотрение «четвертого антимонопольного пакета» в рамках второго чтения по сути другого проекта закона существенно сокращает возможность его самостоятельного обсуждения. В письме говорится о недопустимости проведения радикальной правки антимонопольного законодательства, способной негативно повлиять на деятельность компаний любого масштаба, отрасли и формы собственности без согласования и экспертизы предпринимательского сообщества.

По мнению российского бизнес-сообщества, требующими дополнительного обсуждения и существенной доработки являются, в частности, следующие положения законопроекта:

- о распространении действия антимонопольного законодательства на объекты интеллектуальной собственности; отмене «иммунитета» от антимонопольного преследования для обладателей прав на интеллектуальную собственность;
- о возможности для антимонопольного органа выдавать предписание об утверждении и опубликовании правил торговых практик;
- об отмене нормы Закона, согласно которой агентские соглашения не являются «вертикальными», и ряд других.

Субъектам малого предпринимательства предлагают регулировать отношения с работниками непосредственно трудовым договором

Минтрудом России разработан проект федерального закона, направленный на совершенствование правового регулирования трудовых отношений работников, занятых у работодателей – субъектов малого предпринимательства (далее – СМП) и работодателей – физических лиц, не являющихся индивидуальными предпринимателями (далее – законопроект). Разработчики проекта предлагают исключить для работодателей – СМП возможность принимать локальные нормативные акты, вести трудовые книжки, а большинство вопросов, связанных с регулированием трудовых отношений работников, планируется устанавливать непосредственно в трудовых договорах. Документом, подтверждающим период работы у такого работодателя, будет являться трудовой договор, заключенный в письменной форме, регистрация которого не предусмотрена. Данные новации будут распространяться на СМП с численностью работников до 100 человек.

Другой новеллой законопроекта является положение об осуществлении российскими гражданами трудовой деятельности у работодателей – физических лиц, не являющихся индивидуальными предпринимателями, только на основании патента, выдаваемого службой занятости населения. При этом для таких работодателей отменяется обязанность заключения трудового договора с работником и регистрации его в органе местного самоуправления. Единственным документом для работника, подтверждающим факт работы, будет являться выданная работодателем справка.

Стоимость патента в проекте закона не указана, но одновременно с выдачей патента (или до начала его действия) работник должен будет авансовым платежом оплатить взносы на обязательное социальное страхование из расчетной базы в 1 минимальный размер оплаты труда в месяц за весь период действия патента.

ТПП РФ поддержаны положения проекта об отмене ведения работодателями – СМП трудовых книжек и о приведении критериев численности работников в соответствие с Федеральным законом от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» (увеличение с 35 до 100 человек).

Вместе с тем, предлагаемые изменения существенно ухудшают положение работников, занятых у СМП: это касается сокращения с 2 месяцев до 7 дней срока предупреждения об изменении определенных сторонами условий трудового договора, которые могут происходить по желанию работодателя (а не только по организационным или технологическим причинам согласно статье 74 ТК РФ); расширения в трудовом договоре оснований увольнения работника и возможного снижения размеров выходных пособий и других компенсационных выплат, определяемых

трудовым договором (который может быть изменен работодателем с предупреждением работника за 7 дней), и др.

Вызывает сомнение, что примерная форма трудового договора для СМП, утверждаемая Минтрудом России, позволит учесть особенности труда в конкретной организации. Помимо этого, для организации с численностью работников до 100 человек зачастую более удобно принять один локальный нормативный акт, чем оформлять 99 дополнений к трудовому договору.

Палатой было отмечено, что проект содержит многочисленные пробелы законодательного регулирования. В частности, не ясны действия работодателя, переставшего соответствовать установленным для СМП критериям: в какие сроки надлежит принять необходимые локальные нормативные акты, заключить новые трудовые договоры с работниками на неопределенный срок, следует ли при этом предупреждать работников об изменении регулирования трудовых отношений и в течение какого срока.

Приобретение патентов для осуществления трудовой деятельности у работодателей – физических лиц, не являющихся индивидуальными предпринимателями, едва ли будет пользоваться спросом у российских граждан, которым в отличие от иностранных граждан не требуется таким способом подтверждать законность своего пребывания и трудовой деятельности на территории Российской Федерации.

Кроме того, финансовая нагрузка по оплате совокупной стоимости патента и взносов на обязательное социальное страхование для российских граждан будет выше, чем для иностранных граждан, работающих на основании патента.

По мнению Палаты, проект требует переработки и не может быть поддержан в представленной редакции.

Палата предлагает доработать законопроект о специальной оценке условий труда

15 октября Государственная Дума приняла в первом чтении пакет законопроектов о специальной оценке условий труда, разработанный и внесенный Правительством РФ. Специальная оценка условий труда (СОУТ) направлена на создание унифицированной процедуры оценки условий труда на рабочих местах, заменяющей действующие аттестацию рабочих мест и государственную экспертизу условий труда. Ее результаты будут использоваться в целях уплаты страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации по дополнительным тарифам и в целях предоставления гарантий и компенсаций работникам, связанных с условиями труда.

По мнению ТПП РФ, законопроект требует доработки. В профильный Комитет Государственной Думы к первому чтению законопроекта направлено заключение Палаты и подготовлены поправки ко второму чтению, предусматривающие:

- проведение идентификации потенциально вредных и (или) опасных факторов до их исследования (иначе не ясно, что следует измерять или исследовать);

- уточнение требований к квалификации профсоюзного инспектора труда, привлекаемого для идентификации потенциально вредных и (или) опасных факторов, и положений о распределении ответственности за результат СОУТ между работодателем, профсоюзным экспертом и организацией, проводящей оценку;

- снизить требование к наличию экспертов (с 5 до 3 человек) в штате организации, проводящей СОУТ, исходя из обусловленных практикой требований к штату подобных организаций, исключить требование о наличии в ее штате врача по гигиене;

- исключить обязательное измерение всеми испытательными лабораториями факторов, связанных с источниками ионизирующего излучения (требует приобретения дорогостоящего оборудования, которое будет использоваться в редких случаях);

- исключить требование об обязательном страховании ответственности организаций, проводящих СОУТ (приведет к повышению стоимости услуг по СОУТ и не соответствует пункту 3 статьи 4 Закона РФ от 27 ноября 1992 г. №4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации», согласно которому обязательное страхование может быть введено только на основании федерального закона о конкретном виде обязательного страхования, определяющего условия и порядок его осуществления).

В настоящее время эксперты Палаты принимают участие в обсуждении поправок к законопроекту в рабочей группе профильного Комитета Государственной Думы.

Эксперты предложили освободить поручительства от уплаты НДС

16 октября т.г. в ТПП РФ состоялось заседание Рабочей группы по совершенствованию налогового администрирования при Экспертном налоговом совете Палаты. В дискуссии приняли участие: Президент ЗАО «Объединенные консультанты ФДП» В.А. Гладков, Заместитель директора Юридического департамента Д.Е. Фадеев, Заместитель начальника управления досудебного аудита ФНС России Д.М. Казанский, Начальник отдела налога на прибыль Управления налогообложения ФНС России С.О. Базанова, а также более 60 представителей бизнеса и СМИ.

Наибольший интерес в ходе обсуждения вызвал разработанный экспертами Рабочей группы проект федерального закона, который предусматривает возможность освобождения от уплаты НДС деятельности по предоставлению поручительств компаниями небанковского сектора.

Проект направлен на устранение дискриминационного подхода в отношении организаций, предоставляющих поручительства на безвозмездной основе в рамках консолидированной группы налогоплательщиков.

Противоречия, в законодательных актах значительно усложняют их применение, увеличивают риск возможных претензий со стороны налоговых органов о неправильном применении налогового законодательства, создают дополнительно необоснованную нагрузку на коммерческие организации небанковского сектора в части повышения стоимости привлечения финансирования, поскольку выдачу поручительства за плату иногда квалифицируют как реализацию услуги, т.е. операцию, признаваемую объектом налогообложения. В то же время, НК РФ предусматривает освобождение от налогообложения НДС операций компаний небанковского сектора по выдаче займов, в том числе по начислению процентов.

Следует отметить, что от представителей Минфина России в рабочем порядке было получено предварительное одобрение указанного законопроекта.

В ходе мероприятия также активно обсуждался законопроект, направленный на применение налоговых вычетов по НДС при осуществлении операций по передаче имущества в уставный капитал, реализации и иных операций с участием лиц, не являющихся плательщиками НДС, а также проект закона, направленный на списание затрат на строительство в случае прекращения и ликвидации объекта.

По итогам заседания представленные законопроекты будут доработаны и направлены в Минфин России.

Телекоммуникационный сектор – как бы не «зарегулировать»

В связи с обращениями ряда своих членских организаций ТПП России направило обращение в Администрацию Президента Российской Федерации по проблеме планируемого изменения государственного регулирования измерений в телекоммуникационной отрасли, что, по мнению бизнеса, будет носить избыточный характер.

Проект федерального закона № 297822-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обеспечении единства измерений», принятый в первом чтении, предусматривает распространить сферу государственного регулирования обеспечения единства измерений на весь процесс эксплуатации сетей связи при том, что в настоящее время операторы связи уже осуществляют на постоянной основе технические измерения параметров оборудования связи, включая каналы и линии связи, а также качества предоставляемых услуг.

Палатой отмечено, что согласно действующему Федеральному закону «Об обеспечении единства измерений» сфера государственного регулирования обеспечения единства измерений затрагивает процессы эксплуатации только для измерений, осуществляемых при эксплуатации опасных производственных объектов, где опасность для людей и окружающей среды представляет не только конечный продукт, но и сами технологические процессы производства. Неоднозначность предлагаемого

решения, фактически приравнивающего процесс эксплуатации сети связи общего пользования к эксплуатации опасных производственных объектов, не только увеличит финансовую нагрузку на операторов, но и создаст дополнительные административные барьеры вхождения и работы на рынке телекоммуникационных услуг. ТПП РФ предложила учесть мнение бизнеса и не расширять сферу данного регулирования излишними требованиями.

Аналогичное обращение направлено Палатой также и в профильный Комитет ГД по промышленности.

Коротко

1 октября Президент РФ В.В. Путин подписал Федеральный закон, которым вводится новая категория налогоплательщиков – участник регионального инвестиционного проекта. При этом инвесторам предоставляется льгота по уплате налога на прибыль организаций на максимальный срок 10 лет при условии, что объем капитальных вложений составит не менее 50 млн. руб. для трехгодичного проекта и 500 млн. руб. для пятилетнего проекта. Палата сопровождала законопроект с этапа «нулевого чтения». В итоговом документе учтена поправка, инициированная ТПП РФ, предусматривающая снятие первоначального запрета на осуществление инвестиционного проекта на территории лишь одного субъекта Российской Федерации.

11 октября в Государственную Думу внесен президентский проект федерального закона № 357559-6 «О признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации (об уточнении порядка возбуждения уголовных дел), предполагающий возможность возбуждения уголовных дел по налоговым преступлениям без представления заключения налоговых органов, что вызывает обоснованную озабоченность бизнеса в виду возрастающих для него коррупционных и административных рисков. Действующей редакцией статей 140 и 241 Уголовно-процессуального кодекса РФ установлено, что поводом для возбуждения уголовного дела о преступлениях, предусмотренных статьями 198–199.2 Уголовного кодекса РФ, служат только те материалы, которые направлены налоговыми органами в соответствии с законодательством о налогах и сборах для решения вопроса о возбуждении уголовного дела. Внесенным же законопроектом предлагается установить общий порядок рассмотрения вопроса о возбуждении уголовного дела по «налоговым» статьям 198 – 199.2 Кодекса. Законопроект планируется обсудить 25 ноября в ходе IX Всероссийского налогового форума ТПП России на секции «Возбуждение уголовных дел по налоговым преступлениям: есть ли альтернатива прежним порядкам?».

22 октября Государственной Думой принят в первом чтении проект федерального закона № 348507-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу установления

тарифов страховых взносов в государственные внебюджетные фонды», предусматривающий сохранение на период до 2016 года льготного тарифа страховых взносов в государственные внебюджетные фонды для основной массы плательщиков в размере 30% (на уровне 2013 года). Одновременно до 2018 года продлевается период применения пониженного тарифа страховых взносов в размере 20% для субъектов малого предпринимательства, применяющих специальные режимы налогообложения и осуществляющих деятельность в производственной и социальной сферах, благотворительных организаций, аптек, социально ориентированных некоммерческих организаций. ТПП РФ неоднократно направляла в органы государственной власти аналогичные предложения и поддерживает принятие законопроекта.

24 октября в Государственную Думу депутатами И.Н. Руденским и И.Н. Игошиным внесен проект федерального закона № 368542-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Законопроект подготовлен в дополнение к основному Закону и направлен, в целом, на унификацию терминологии действующего законодательства с положениями Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

25 октября Государственной Думой принят Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О бухгалтерском учете» (проект № 174312-6, соавторы – Т.О. Алексеева и А.Ю. Мурга). Закон закрепляет положения о возможности для всех субъектов малого предпринимательства и некоммерческих организаций (за исключением некоммерческих организаций, поступления денежных средств и иного имущества которых за предшествующий отчетный год превысили 3 млн. руб., коллегий адвокатов, адвокатских бюро, юридических консультаций, адвокатских палат, нотариальных палат, жилищных кооперативов, сельскохозяйственных потребительских кооперативов, микрофинансовых организаций, государственных компаний, политических партий, саморегулируемых организаций и др.) применять упрощенные способы ведения бухгалтерского учета. Законопроект сопровождался ТПП России, был поддержан. В настоящее время Закон направлен на подпись Президенту РФ.

28 октября в Государственную Думу депутатами А.Ю. Мургой и др. внесен проект федерального закона «О статусе национального бизнеса в Российской Федерации». Законопроектом предлагается ввести специальный правовой режим для отечественных коммерческих организаций, осуществляющих свою деятельность на территории Российской Федерации – статуса национального бизнеса. Также проектом определены основные формы государственной поддержки организаций, обладающих статусом национального бизнеса (льготное налогообложение, установление

ограничений по размеру процентных ставок при кредитовании, предоставлении субсидий и др.). В ближайшее время законопроект будет направлен в членские организации ТПП РФ, профильные комитеты, территориальные ТПП для замечаний и предложений.

28 октября в Государственную Думу депутатом И.А. Яровой внесен проект федерального закона № 371176-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования мер по противодействию коррупции». Федеральный закон от 25.12.2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» дополняется понятиями «коррупционное правонарушение», «коррупционное преступление», определяется круг деяний, относящихся к коррупционным (перечень, включающий 41 преступление). Также устанавливается дополнительное основание для осуществления контроля за расходами должностных лиц (при возбуждении дела будет проверяться соответствие расходов данных лиц их доходам). Проектом предлагается установить самостоятельную уголовную ответственность за хищение бюджетных средств и финансовых средств государственных компаний и корпораций. Кроме того, законопроектом в целях выявления полного перечня лиц, участвующих в хищении, и для повышения прозрачности системы государственных закупок вносятся изменения в Федеральный закон от 05.04.2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок...» в части обязательного включения в текст соответствующего государственного контракта сведений о производителе товаров и основаниях перехода права собственности на товар от производителя к поставщику и субподрядчикам, что позволит, в т.ч. выявлять всех посредников и делать вывод об эффективности расходования бюджетных средств.

30 октября Совет Федерации одобрил Федеральный закон «О внесении изменений в статью 12 части первой и главу 30 части второй Налогового кодекса Российской Федерации». Законом предусматривается предоставление права определения налоговой базы по налогу на имущество организаций субъектам РФ исходя из кадастровой стоимости недвижимого имущества. Закон также предусматривает переходные положения в части применения налоговых ставок при переходе на новый порядок определения налоговой базы в период с 2014 по 2016 годы (от 1% до 2%).