

**Аналитическая записка  
о состоянии и проблемах законотворчества  
за август 2018 года**

**Парламентские слушания определили направления совершенствования  
пенсионного законодательства**

21 августа представители ТПП РФ приняли участие в парламентских слушаниях в Государственной Думе на тему: «Совершенствование пенсионного законодательства», посвященных обсуждению законопроекта № 489161-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу назначения и выплаты пенсий».

Открыл слушания Председатель Государственной Думы В.В. Володин, который отметил, что решение о повышении пенсионного возраста назрело. С основным докладом выступил Министр труда и социальной защиты Российской Федерации М.А. Топилин, который обосновал предлагаемые изменения пенсионного возраста демографической ситуацией (количество трудоспособного населения еще несколько лет будет уменьшаться) и главной целью реформы назвал стабильное развитие пенсионной системы на перспективу. Все полученные в связи с повышением пенсионного возраста средства, по его словам, пойдут на индексацию пенсий выше уровня инфляции для неработающих пенсионеров, что будет предусмотрено в законопроекте ко 2 чтению.

Председатель Счётной палаты РФ А.Л. Кудрин в своем выступлении продемонстрировал снижение уровня пенсий в случае сохранения пенсионного возраста в связи с уменьшением соотношения количества работающих и увеличением количества пенсионеров даже в случае сохранения объемов расходов бюджета на сбалансированность пенсионной системы. Он указал на необходимость постановки задачи реального роста пенсии и доведения коэффициента замещения пенсией заработной платы работника до 40 % в соответствии со стандартами Международной организации труда.

Выступающие на слушаниях, включая представителей фракции Госдумы «Единая Россия», бизнеса, согласились с тем, что повышение пенсионного возраста является своевременной мерой именно сейчас, когда происходит сокращение трудоспособного населения. Начиная с 2019 года, сохранение на рынке труда мужчин после 60 лет и женщин после 55 лет позволит сгладить возникающие в связи с этим диспропорции.

Представители крупных предпринимательских объединений и общероссийских объединений работодателей высказались за необходимость комплексного подхода при совершенствовании пенсионного законодательства, обозначили целый ряд рисков для бизнеса и ситуации на рынке труда, а также выразили сомнение в обоснованности достаточно жестких сроков перехода на новый пенсионный возраст.

По итогам парламентских слушаний в Государственной Думе создана Рабочая группа по доработке законопроекта № 489161-7, в состав которой вошел Президент ТПП РФ С.Н. Катырин.

31 августа состоялось первое заседание Рабочей группы, посвященное обсуждению предложений по корректировке законопроекта о повышении пенсионного возраста, которые прозвучали в Обращении Президента РФ Путина В.В. к гражданам России от 29.08.2018 года. Президент, в частности, предложил:

1. Снизить на 3 года предлагаемое законопроектом повышение пенсионного возраста для женщин с 8 до 5 лет и установить для них пенсионный возраст с 60 лет.

2. Предусмотреть право досрочного выхода на пенсию для многодетных матерей (женщина с 3 детьми сможет выйти на пенсию на 3 года раньше срока, с 4-мя – на 4 года, многодетные матери, у которых 5 и более детей смогут выходить на пенсию в 50 лет, как в настоящее время).

3. В 2019 и 2020 годах предоставить право оформить пенсию на шесть месяцев раньше нового пенсионного возраста.

4. Установить дополнительные гарантии на рынке труда для граждан предпенсионного возраста (за 5 лет до выхода на пенсию): специальную программу по повышению квалификации, финансируемую из средств федерального бюджета, увеличить максимальный размер пособия по безработице до 11 тысяч 280 рублей с периодом выплаты до одного года, обязать работодателя ежегодно предоставлять 2 дня с сохранением заработной платы на прохождение диспансеризации, а также ввести для работодателей административную и даже уголовную ответственность за увольнение и за отказ в приеме на работу данной категории работников.

5. Сохранить действующие условия назначения пенсий для коренных малочисленных народов Севера.

6. Установить с 1 января 2019 года 25% надбавки к фиксированной выплате страховой пенсии для неработающих пенсионеров, живущих на селе и имеющих не менее 30 лет стажа работы в сельском хозяйстве.

7. Предусмотреть возможность выхода на пенсию раньше при заработанном стаже для женщин 37 лет, для мужчин 42 года, что на 3 года меньше, чем в законопроекте.

8. Сохранить на переходный период при достижении для женщин 55 лет и мужчин 60 лет все федеральные льготы, действующие на 31 декабря 2018 года по налогам на недвижимость и землю, и рекомендовал сохранить все действующие региональные льготы.

На заседании Рабочей группы 31 августа 2018 года было отмечено, что предложения Президента РФ позволят в большей степени обеспечить защиту прав будущих пенсионеров. Президент РФ внес в Государственную Думу поправки, с текстом которых можно ознакомиться по адресу: <http://kremlin.ru/events/president/news/58475>.

По предложению Палаты Рабочая группа продолжит работу по совершенствованию пенсионного законодательства после принятия пакета законов по пенсионной реформе, проводя мониторинг реализации новых правовых норм и, при необходимости, их корректировки.

Также принято решение о создании ТПП РФ и «Единой Россией» совместной рабочей группы по противодействию возрастной дискриминации лиц предпенсионного возраста.

Палата поддерживает поручение Президента РФ Правительству предусмотреть реальные стимулы для бизнеса в целях сохранения занятости работников предпенсионного возраста. И предлагает на переходный период предоставить льготы работодателям по обязательным платежам в государственные внебюджетные фонды за таких работников.

Введение уголовной ответственности за увольнение работников предпенсионного возраста, по мнению ТПП РФ, может повлечь для работников проблемы с трудоустройством. При обсуждении законопроекта о повышении пенсионного возраста подобные меры не поддержаны не только работодателями, но и представителями профсоюзов.

Обязанность работодателя ежегодно предоставлять работникам предпенсионного возраста 2 дня с сохранением заработной платы для прохождения диспансеризации приведет к росту финансовой нагрузки на работодателей, снижению производительности труда и проблемам с документальным подтверждением прохождения диспансеризации в предоставленные дни. Целесообразно аналогично действовавшей ранее норме предоставить по заявлению такого работника в течение года 2 дня неоплачиваемого отпуска без сохранения заработной платы, которые можно будет использовать в т.ч. на прохождение диспансеризации.

Предложения ТПП РФ по доработке законопроекта и совершенствованию связанных с ним вопросов пенсионного законодательства переданы организаторам слушаний. Ранее в Государственную Думу было направлено заключение Палаты на законопроект и предложения по итогам состоявшегося 12 июля в ТПП РФ «круглого стола», на котором обсуждались предложения по реформированию пенсионной системы в интересах устойчивого социально-экономического развития России.

### **ТПП России продолжит мониторинг правоприменения в 2019 году**

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 августа 2018 года № 1805-р утвержден План мониторинга правоприменения в Российской Федерации на 2019 год.

Мониторинг правоприменения проводится в соответствии с Указом Президента России от 20 мая 2011 года № 657 и предусматривает сбор, обобщение, анализ и оценку информации для принятия, изменения или признания утратившими силу нормативных правовых актов Российской Федерации, субъектов Федерации и муниципальных правовых актов.

В соответствии с Планом в 2019 году будет проводиться мониторинг правоприменения в сферах:

- пенсионного обеспечения;
- нотариата;
- охраны здоровья детей;
- особо охраняемых природных территорий;
- несостоятельности (банкротства) страховых организаций;

- организации производства по делам об административных правонарушениях, выявленных в результате контроля в финансово-бюджетной сфере;

- ведения гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд.

ТПП России с 2011 года активно проводит мониторинг правоприменения и после утверждения собственного плана мониторинга (на основе предложений бизнеса, отраслевых департаментов и ряда позиций правительственного плана) продолжит в 2019 году такую работу.

### **ТПП РФ выступает против предложенных ФАС России мер по повышению эффективности деятельности антимонопольных органов**

Федеральной антимонопольной службой во исполнение поручения Президента Российской Федерации от 5 августа 2017 года разработан «5 антимонопольный пакет» изменений в действующее уголовное, уголовно-процессуальное и антимонопольное законодательство.

По мнению Палаты, принятие проектов может негативно повлиять на условия осуществления предпринимательской деятельности в Российской Федерации.

Так, ФАС предлагает не освобождать от уголовной ответственности лиц, впервые совершивших преступления, связанные с ограничением конкуренции (ст. 178 УК РФ), как это предусмотрено действующим уголовным законодательством.

ТПП РФ считает такую инициативу несоответствующей политике либерализации уголовного законодательства, в связи с чем необходимо сохранить предоставленную законом возможность.

Статью 178 УК РФ инициаторы законопроектов предлагают изложить в новой редакции, установив ответственность не за ограничение конкуренции путем заключения между хозяйствующими субъектами-конкурентами ограничивающего конкуренцию соглашения (картеля), а за заключение картеля, исключив тем самым необходимость доказывать, что такое соглашение привело к ограничению конкуренции.

Палата не согласна с упрощением данного состава преступления, поскольку такой подход может повлечь привлечение к уголовной ответственности лица за невиновное причинение вреда, что нарушает принцип доказывания вины в уголовном праве - о запрете объективного вменения (ч. 2 ст. 5 УК РФ).

ФАС, по мнению Палаты, необоснованно расширяет полномочия своих должностных лиц, предоставляя право в рамках обычной проверки только на основании постановления руководителя инспекции изымать предметы и документы, а также получать письменное объяснение.

Однако действующим законодательством уже установлен порядок изъятия предметов и документов (ст. 27.10 КоАП РФ) и получения объяснений (ст. 26.3 КоАП РФ).

По мнению ТПП РФ, вполне достаточно предоставить должностным лицам антимонопольного органа право оформлять на месте официальные запросы о предоставлении документов либо снимать копии с представляющих интерес

документов и заверять их подписями и печатями работников предприятия, а также присутствующих на месте лиц.

Также ФАС предложено направлять результаты оперативно-розыскной деятельности в антимонопольные органы, несмотря на то, что у ФАС имеются полномочия только по рассмотрению дел об административных правонарушениях.

ТПП считает, что использование результатов ОРД, полученных при выявлении признаков преступления, предусмотренного статьей 178 УК РФ, при рассмотрении дел об административных правонарушениях нецелесообразно и может повлечь предъявление незаконных требований к невиновным лицам.

Палата выступает против предложения по увеличению сроков давности по картельным делам до 5 лет и, при определенных обстоятельствах, до 10 лет. ТПП России считает, что подобное решение приведет к нестабильности для участников гражданского оборота и существенно ухудшит инвестиционный климат в России.

По мнению ТПП РФ, противоправная деятельность по заключению картельных соглашений может быть эффективно пресечена путем установления экономических санкций, существенный размер которых должен сделать картель невыгодным и обеспечит тот же уровень сдерживания нарушений, что и лишение свободы. Указанный приоритет в уголовной политике должен также помочь государству частично компенсировать вред, причиняемый экономике страны ограничивающими конкуренцию соглашениями.

В этой связи ТПП РФ совместно с другими бизнес-объединениями выступает за декриминализацию ответственности за заключение картельных соглашений и считает, что лица, причастные к картельным соглашениям, не должны находиться в изоляции от общества.

В рамках Координационного совета предпринимательских союзов Палата совместно с другими крупнейшими объединениями предпринимателей продолжает работу с ФАС по доработке пакета законопроектов.

## **Палата провела комплексный мониторинг применения бизнесом налоговых льгот**

В соответствии с поручением Президента РФ В.В. Путина от 5 декабря 2016 года (подпункт «а» пункта 5) ТПП России провела в августе текущего года масштабный опрос региональных и муниципальных торгово-промышленных палат по вопросам повышения эффективности применения бизнесом налоговых льгот и их оптимизации.

Предложения, в частности, поступили от следующих палат: Новосибирской, Ставропольской, Таганрогской, Хабаровской, Астраханской, Нижегородской, Томской, Орловской, Амурской, Саратовской, Сургутской, Омской, Владимирской, Уральской, Вятской, Краснодарской, Севастопольской, Новочеркасской и др.

**Среди наиболее эффективных и востребованных льгот по результатам проведенного анкетирования бизнес выделил следующие.**

**1.** Многие регионы (Хабаровский край, Нижегородская область, Саратовская область, Челябинская область, Омская область, Ставропольский край и др.) пользуются возможностью снизить региональную часть налога на прибыль для

организаций, осуществляющих активную инвестиционную деятельность на территории регионов.

При этом регионы сами определяют параметры, при которых тот или иной субъект может пользоваться соответствующей льготой, развивая конкретное направление предпринимательской деятельности.

Среди наиболее востребованных можно выделить следующие цели введения таких льгот:

- развитие инновационных предприятий,
- возведение инфраструктурных объектов,
- инвестирование высвободившихся средств на расширение производства или его модернизацию и пр.

Данные льготы оцениваются их пользователями как «эффективные», однако зачастую такие льготы предоставляются в отношении конкретных компаний и не носят массового характера.

**2.** Бизнес положительно оценивает принятие отдельными регионами законов, вводящих налоговые льготы по налогу на движимое имущество, поскольку отмена данной льготы на федеральном уровне вызвала рост налоговых обязательств для многих компаний (данное обстоятельство отметили респонденты в Кировской области, Ростовской области, Ханты-Мансийском автономном округе и др.).

**3.** Региональные власти стали чаще вводить налоговые льготы в целях развития и поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства.

Ранее проведенные ТПП РФ опросы в регионах указывали на отсутствие «налоговых каникул», на неприменяемые возможности снижения ставок по специальным налоговым режимам.

**Причины отказа от пользования льготами.** Большинство респондентов в качестве причин отказа от применения налоговых льгот указали сложную и непонятную процедуру получения льготы, например, по налогу на прибыль организаций и по налогу на добычу полезных ископаемых для участников региональных инвестиционных проектов. В качестве второй причины назван несущественный «финансовый выигрыш», например, льгота по транспортному налогу в отношении 12-тонников. Для большинства транспортных компаний, принявших участие в опросе, указанная льгота является незначительной по сравнению с суммами уплаченных ими платежей по системе «Платон». Третьей, наиболее распространенной причиной, является отсутствие информации о возможности воспользоваться теми или иными льготами.

**Меры, предлагаемые ТПП РФ, для повышения эффективности применения бизнесом налоговых льгот.**

**1.** Утвердить методику оценки эффективности налоговых льгот, которая позволит отказаться от малоэффективных налоговых льгот в пользу введения новых льгот стимулирующего характера.

**2.** При реализации налоговой политики на среднесрочный и долгосрочный периоды целесообразно применять более взвешенный подход и тщательное согласование позиции между субъектами законодательной инициативы на федеральном, региональном и местном уровне при подготовке изменений

законодательства по вопросам совместного ведения РФ и ее субъектов в части налоговых льгот.

3. Активизировать работу по совершенствованию администрирования налоговых льгот. Зачастую для получения некоторых налоговых льгот предприниматели вынуждены готовить существенный объем документации, предоставлять банковские гарантии и прочее. Обеспечение выполнения требований законодательства в данном случае могут позволить себе только очень крупные компании, в которых создаются соответствующие подразделения (проектные офисы). Упрощение процедуры получения налоговой льготы стимулирующего характера позволит расширить возможности ее применения и приведет к росту экономических показателей.

4. Освободить от налога на имущество основные средства, находящиеся на консервации и реконструкции, т.к их консервация/реконструкция не позволяет использовать имущество в производственной деятельности и получать доходы. Данная льгота также может быть актуальной для объектов социального значения, а также в отношении объектов, использование которых носит сезонный характер.

5. Предусмотреть возможность организациям, использующим упрощенную систему налогообложения, в добровольном порядке становиться плательщиками НДС с целью встраивания в цепочку хозяйственных отношений.

Установить пониженную ставку по налогу на имущество при вводе в эксплуатацию нового промышленного оборудования (кроме бывшего в употреблении оборудования) на сумму свыше 100 млн. руб. на период 2 года (с даты ввода оборудования в строй). Такая мера позволит стимулировать обновление парка оборудования путем сокращения периода окупаемости оборудования. Как правило, первый год после пуска новое оборудование проходит обкатку и не работает на полную мощность. Это негативно сказывается на возврате инвестиций. Предлагаемая мера позволила бы нивелировать данный эффект и мотивировать производителей промышленной продукции к обновлению производственных мощностей.

6. Ввести «прогрессивную шкалу» налогообложения для малого бизнеса. Сейчас в НК РФ установлены границы для применения упрощенной системы налогообложения по выручке. Предлагается данное ограничение снять и установить размеры налоговых ставок при применении упрощенной системы налогообложения в зависимости от объемов получаемой налогоплательщиком выручки (рост ставки с ростом объема выручки).

### **Палата не поддержала введение экологического налога**

Соответствующее заключение на законопроект Минфина РФ в рамках оценки регулирующего воздействия направлено в Минфин России.

По мнению ТПП РФ, законопроект о введении экологического налога не соответствует базовому подходу к регулированию неналоговых платежей, зафиксированному в решении Правительства РФ (протокол от 16.03.2018 № ДМ-П13-10пр). Данный подход предусматривает подготовку проекта комплексного федерального закона о включении в НК РФ ряда неналоговых платежей, а не отдельных законопроектов по каждому из их видов.

В результате введения экологического налога:

- увеличится административная нагрузка на бизнес, поскольку в дополнение к текущей экологической отчетности, которая подается в Федеральную службу по надзору в сфере природопользования, появится налоговая декларация, которая будет подаваться в ФНС России;

- «перевод» экологических платежей в статус налоговых существенно ухудшит правовое положение предпринимателей: если сегодня за нарушение порядка и сроков внесения экологических платежей действует административная ответственность, то перевод этих платежей в статус налога вводит уголовную ответственность за соответствующие нарушения;

- в законопроекте отсутствуют положения о внесении изменений в Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» в части исключения из него статьей по внесению платы за негативное воздействие на окружающую среду. В такой ситуации возможно сохранение двух механизмов взыскания, как в виде платы за негативное воздействие, так и экологического налога, что приведет к возникновению избыточных и необоснованных финансовых расходов субъектов предпринимательской деятельности.

По мнению Палаты, необходимо не только разрабатывать и принимать в соответствии с решениями Правительства РФ (протокол от 16.03.2018 года №ДМ-П13-10пр) единый комплексный закон о включении в НК РФ ряда неналоговых платежей, но и обязательно синхронизировать его разработку и принятие с принятием федерального закона о неналоговых платежах.

В Рабочую группу Правительства РФ по разработке указанного законопроекта вошел Президент ТПП РФ С.Н. Катырин.

### **Коротко:**

**3 августа** Президентом РФ подписан Федеральный закон № 303-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации о налогах и сборах», в соответствии с которым с 1 января 2019 года ставка НДС составит 20%. Также Законом предусматривается закрепление тарифа страхового взноса в Пенсионный фонд Российской Федерации на уровне 22% на бессрочный период (действующие положения НК РФ устанавливают тариф указанного взноса в размере 26% с 2021 года).

**3 августа** Президентом РФ подписан Федеральный закон № 298-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях», которым введена новая мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении в виде ареста имущества юридического лица. Законом установлено, что в целях обеспечения исполнения постановления о назначении административного наказания за совершение административного правонарушения, предусмотренного статьей 19.28 КоАП РФ «Незаконное вознаграждение от имени юридического лица», применяется арест имущества юридического лица, в отношении которого ведется производство по делу о таком административном правонарушении.

**3 августа** Президентом РФ подписан Федеральный закон № 316-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного



контроля (надзора) и муниципального контроля» и статью 19 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности». Законом установлены полномочия высших исполнительных органов власти субъектов РФ по определению видов регионального государственного контроля (надзора), в отношении которых применяется риск-ориентированный подход, а также установлены критерии отнесения деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей к определенной категории риска.

**27 августа** на заседании Комиссии Правительства Российской Федерации по законопроектной деятельности был одобрен проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об акционерных обществах».

Законопроектом предлагается наделить члена коллегиального органа акционерного общества правом на доступ к информации и документам о деятельности общества, а также подконтрольных ему организаций, которые требуются им для осуществления своих прав и обязанностей.

Законопроект проходит экспертизу в системе ТПП РФ.

**27 августа** принято постановление Правительства РФ № 996 «О повышении доступности получения госуслуг в электронной форме», которое предусматривает возможность использования простой электронной подписи при обращении в электронной форме за получением госуслуг при условии, что при выдаче ключа простой электронной подписи личность физического лица установлена при личном приёме. Изменения позволят сократить расходы заявителей, связанные с выпуском физического носителя сертификата ключа электронной подписи.

**27 августа** Комиссией Правительства РФ по законопроектной деятельности одобрен проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Законопроект предусматривает утверждение Правительством РФ единого порядка осуществления контроля и методологии реализации контрольных полномочий, утверждение порядка оценки эффективности органов контроля, установление запрета на возложение на органы контроля функций по централизации закупок. В настоящее время законопроект направлен в Комитет ТПП РФ по развитию системы закупок.

**28 августа** постановлением Правительства РФ № 1018 срок проведения эксперимента по маркировке контрольными знаками и мониторингу за оборотом отдельных видов лекарственных препаратов для медицинского применения продлён на 2019 год. Участие в эксперименте является добровольным. Маркировка всех лекарственных препаратов станет обязательной с 1 января 2020 года.

**1 - 3 сентября** вступил в силу ряд федеральных законов:

- Федеральный закон от 29.07.2017 года № 259-ФЗ «О внесении изменений в части первую, вторую и третью Гражданского кодекса Российской Федерации», вводящий в российское законодательство новую форму юридического лица - наследственный фонд. Наследственным фондом признается создаваемый во исполнение завещания гражданина и на основе его имущества фонд, осуществляющий деятельность по управлению полученным в порядке

наследования имуществом этого гражданина бессрочно или в течение определенного срока. Выгодоприобретателями наследственного фонда могут быть любые участники регулируемых гражданским законодательством отношений, за исключением коммерческих организаций;

- Федеральный закон от 04.06.2018 года № 123-ФЗ «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг». Должность финансового уполномоченного учреждается для рассмотрения обращений потребителей об удовлетворении требований имущественного характера, предъявляемых к финансовым организациям, оказавшим им финансовые услуги;

- Федеральный закон от 03.08.2018 года № 302-ФЗ «О внесении изменений в часть первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации», предусматривающий сокращение до двух месяцев срока проведения камеральной налоговой проверки декларации по НДС. Помимо этого уточняется порядок проведения дополнительных мероприятий налогового контроля и представления возражений по результатам их проведения. Данный закон был разработан при непосредственном участии ТПП РФ в рамках рабочей группы Госдумы по «настройке» налоговой системы.