**Аналитическая записка**

**о состоянии и проблемах законотворчества**

№ 167 сентябрь 2021 года

**Палата настаивает на дальнейшей доработке проекта, расширяющего полномочия ФАС России при проведении проверок соблюдения антимонопольного законодательства**

Торгово-промышленной палатой Российской Федерации в Государственной Думе сопровождается проект федерального закона № 848392-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части повышения эффективности выявления и пресечения ограничивающих конкуренцию соглашений и согласованных действий», разработанный ФАС России.

Законопроектом предлагается значительно расширить полномочия ФАС России при проведении проверок соблюдения антимонопольного законодательства, предоставив право принудительно изымать документы и предметы проверяемого лица, получать объяснения, истребовать данные о телефонных переговорах проверяемых лиц, вести реестр участников, ограничивающих конкуренцию соглашений, и др.

По мнению Палаты, проект необоснованно расширяет полномочия ФАС России, фактически наделяя антимонопольный орган полномочиями фискальных и силовых ведомств при проведении проверок, что не соответствует контрольно-надзорным функциям федеральных органов исполнительной власти, а также не обеспечивает соблюдение конституционных прав и ухудшает условия ведения бизнеса.

В целях защиты прав предпринимателей в Правительство Российской Федерации Палатой были направлены замечания по законопроекту, которые в основном учтены.

В частности, в подготовленных Правительством Российской Федерации к внесению в Государственную Думу поправках к законопроекту исключены нормы, предоставляющие ФАС России право в процессе проведения проверок вскрывать помещения проверяемых лиц, производить выемку документов и предметов проверяемого лица, истребовать сведения о телефонных переговорах и персональных данных проверяемых лиц, вести реестр.

Однако вызывают обеспокоенность отдельные положения поправок, которые могут повлечь риски для предпринимателей.

Палата дополнительно предлагает исключить полномочия ФАС России получать объяснения при осуществлении контрольно-надзорных функций, а также конкретизировать процедуру принятия антимонопольным органом решений в отношении контролируемых лиц в связи с подачей ими заявлений о заключении ограничивающего конкуренцию соглашения (или о совершении аналогичных действий) в целях смягчения или освобождения от ответственности.

Соответствующие предложения направлены в ГПУ Президента РФ.

**Палата предложила доработать законопроект об административной ответственности за ведение операций с драгоценными металлами и драгоценными камнями без постановки на учет в ГИИС ДМДК**

ТПП РФ направила в Госдуму заключение по проекту федерального закона № 1221704-7 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях».

Законопроект устанавливает административную ответственность за ведение деятельности, связанной с осуществлением операций с драгоценными металлами и (или) драгоценными камнями, без постановки на специальный учет в ГИИС ДМДК, и за нарушение правил учета драгоценных металлов, драгоценных камней. Он также наделяет должностных лиц Федеральной пробирной палаты полномочиями по рассмотрению дел об административных правонарушениях.

Для исключения рисков необоснованного давления на бизнес ТПП РФ предложила непосредственно в КоАП РФ установить перечень информации, за непредставление которой в ГИИС ДМДК возможно привлечь к административной ответственности, поскольку действующими нормами или соглашениями это не установлено.

Учитывая, что система ГИИС ДМДК начнет работать с 1 сентября 2021 года, Палата рекомендовала уменьшить в течение первого года ее работы штрафы на 50%.

Отмечено также, что, по мнению Палаты, неприемлемым является возложение полномочий по рассмотрению дел и привлечению к административной ответственности на должностных лиц Федеральной пробирной палаты. По мнению ТПП РФ, это может стать инструментом давления на подконтрольных лиц и повлечь их необоснованное привлечение к ответственности. Предложено сохранить рассмотрение подобного рода административных дел за судами.

**ТПП РФ поддержан проект федерального закона «Процессуальный кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»**

Торгово-промышленной палатой Российской Федерации концептуально поддержан доработанный Минюстом РФ по предложениям ведомств и бизнес-объединений проект федерального закона «Процессуальный кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (далее – ПКоАП РФ).

В проекте ПКоАП РФ учтен ряд концептуальных и значимых для бизнеса предложений и замечаний ТПП РФ, в том числе:

- о внедрении механизма участия собственника имущества в качестве заинтересованного лица при рассмотрении дел об административных правонарушениях, за которые правонарушителю, не являющемуся собственником имущества, может быть назначено наказание в виде конфискации не принадлежащего ему имущества;

- о возможности отмены обеспечительной меры в виде «административного приостановления деятельности» не только судом, но и должностным лицом, возбудившим дело об административном правонарушении, по ходатайству лица, в отношении которого применена данная мера;

- о запрете возбуждения дел об административных правонарушениях за несоблюдение обязательных требований, оценка соблюдения которых проводится посредством контрольных (надзорных) мероприятий, до оформления акта по результатам такого контрольного (надзорного) мероприятия, а также целый ряд других предложений.

Вместе с тем Палатой в Минюст России направлены дополнительные предложения, в том числе о необходимости предусмотреть в ПКоАП РФ возможность отмены судом ареста имущества не только по ходатайству должностного лица, либо по заявлению лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, но и по заявлению заинтересованного лица, являющегося собственником арестованного имущества.

**Для микробизнеса будет предусмотрен новый налоговый режим**

**«УСН онлайн»**

Новый налоговый режим будет действовать в отношении узкой категории МСП численностью до 5 работников и выручкой до 60 млн. рублей. Таких предпринимателей среди субъектов малого бизнеса достаточно много. Они будут освобождаться от ведения учета, который полностью переходит к банку, и от уплаты страховых взносов.

Налоговая инспекция на основании полученных от банка и онлайн касс данных будет самостоятельно рассчитывать все налоги, в том числе и НДФЛ для работников, если они будут получать зарплату официально через банк.

При этом ставка налога будет скорректирована: для схемы уплаты налога «доход» она увеличится с 6% до 8%, а для тех, кто применяет схему «доход минус расход» подрастет с 15% до 20%.

Переход на этот режим обложения будет добровольным, соответствующее заявление налогоплательщик сможет подать через личный кабинет налогоплательщика.

Отказаться от ведения бухгалтерии для таких предпринимателей будет означать существенное сокращение издержек, как финансовых – на привлечение бухгалтера, так и административных – подача деклараций и прочей отчетности. Нужно отметить, что у банков уже существует ряд подобных решений для бизнеса, когда всё администрирование ведет банк, в котором у налогоплательщика есть счет. Это также будет означать, что риски для бизнеса будут минимальными, поскольку сам предприниматель должен будет исключительно следить за соответствием условиям и не выходить за установленные рамки.

ФНС России достаточно много уже сделала, чтобы облегчить жизнь бизнесу и взяла на себя расчет, например, налога на имущество и транспортного налога. В эпоху широкого распространения и развития электронных сервисов, колоссального объема информации в распоряжении налоговой, общего тренда на уход от бумажного оборота и отчетности, такого рода решения будут предлагаться все чаще. Прозрачность бизнеса и потенциальных контрагентов в таком случае существенно возрастает, что может позитивно повлиять на развитие экономики в целом.

Новый режим налогообложения планируется ввести с 1 июля 2022 года в 4 регионах России: Москва, Московская область, Калужская область и Татарстан. А уже с 1 января 2024 года он будет доступен в остальных регионах страны.

**В ТПП РФ продолжается работа по рассмотрению проекта нового «Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»**

В сентябре 2021 года в Минюсте России состоялось одиннадцать рабочих совещаний и пять заседаний Межведомственной рабочей группы по подготовке нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, в состав которой входит Президент ТПП РФ С.Н. Катырин.

В рамках заседаний проводилась работа по рассмотрению отдельных глав и положений проекта нового «Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».

В ходе обсуждения был учтен ряд предложений ТПП РФ и деловых объединений, в частности, об установлении административной ответственности за нарушение только обязательных требований пожарной безопасности, а не всех требований, ряд которых носит добровольный характер.

В тексте 34 главы учтены ранее направленные в Минюст РФ предложения ТПП РФ об ответственности собственника имущества (физического, юридического лица) за действия третьих лиц только при возложенной на него судом обязанности по принятию конкретных мер по распоряжению принадлежащим ему имуществом.

В ходе обсуждения главы 38 были приняты во внимание предложения ТПП РФ по исключению из проекта КоАП ответственности приглашающей или принимающей стороной неисполнимых обязанностей по контролю за соблюдением порядка пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства. Вместе с тем принято решение об обсуждении предложений ТПП в рамках проводимой комплексной реформы миграционного законодательства и о сохранении на данном этапе подготовки проекта КоАП действующих норм.

В целом учтены направленные ранее в Минюст России предложения ТПП РФ о недопущении увеличения размеров штрафов за невыполнение законного предписания (постановления, представления, решения) органа (должностного лица), осуществляющего государственный контроль (надзор), муниципальный контроль, государственный (муниципальный) финансовый контроль, а также за правонарушения в области дорожного движения, которые могут увеличить нагрузку на транспортные организации и собственников транспортных средств.

Работа над проектом КоАП РФ продолжится.

**Правительство планирует введение в оборот углеродных единиц**

В ТПП РФ рассмотрены проекты федеральных законов «О внесении изменений Федеральный закон «Об ограничении выбросов парниковых газов» в части верификации отчетов о выбросах парниковых газов», «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации», а также связанные с ними изменения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, разработанные Минэкономразвития России в целях введения с 1 марта 2023 года в обращение углеродных единиц в результате реализации климатических проектов.

Первый из законопроектов предусматривает обязанность организаций проводить верификацию в организациях, аккредитованных в национальной системе аккредитации:

отчетов о выбросах парниковых газов до их представлений в надзорный орган;

сведений о климатических проектах, планируемых к реализации на территории Российской Федерации, для включения в реестр углеродных единиц;

отчетов о реализации климатического проекта для выпуска в обращение углеродных единиц.

Порядок верификации климатических проектов будет устанавливаться Правительством Российской Федерации.

Верификацию отчетов планируется осуществлять на коммерческой основе в независимых организациях, что приведет к дополнительной финансовой и административной нагрузке на организации.

Проверку надзорным органом верифицированного отчета о выбросах парниковых газов законопроект предлагает ограничить техническими обязанностями по сверке комплектности и полноты заполнения отчета.

По мнению ТПП РФ, проверка отчетов должна осуществляться надзорным органом в рамках возложенных на них полномочий за счет бюджетных средств. Верификация отчетов в независимых организациях, носящая обязательный характер, не поддерживается. Одновременно представляется преждевременным введение обязательных требований для сельскохозяйственных предприятий как в части подачи климатической отчетности, так и ее обязательной верификации.

Вторым законопроектом предусмотрены меры налогового стимулирования, предусматривающие освобождение от налога на добавленную стоимость (НДС) работ (услуг) в рамках реализации климатических проектов и оборота углеродных единиц; освобождение от налога на доходы физических лиц (НДФЛ) доходов от выпуска, сделок (передачи) и зачета углеродных единиц; исключение из налоговой базы по налогу на прибыль организаций доходов от выпуска, сделок (передачи) и зачета углеродных единиц (с сохранением права учитывать убытки от таких операций в налоговой базе); исключение обложения по налогу на прибыль доходов, связанных с выпуском в обращение углеродных единиц; расширение перечня материальных расходов и др.

По второму законопроекту ТПП РФ направлены предложения в целях устранения внутренних противоречий проекта, снятия налоговых рисков по моменту принятия к вычету НДС по приобретенным товарам (работам, услугам) и другим вопросам.

По третьему законопроекту, устанавливающему административную ответственность за непредставление/представление с нарушениями регулируемыми организациями климатической отчетности, ТПП РФ предлагает существенно снизить штрафные санкции, предусмотреть за впервые совершаемое правонарушение административную ответственность в виде предупреждения и уточнить формулировки составов правонарушений.

По мнению ТПП РФ, законопроекты требуют доработки.

**Палата предлагает скорректировать требования законодательства, запрещающие участвовать в закупках юридическим лицам, в составе участников которых присутствуют оффшорные компании**

**22 сентября** в Минфин России направлены предложения ТПП РФ по изменению положений Федерального закона от 02.07.2021 г. № 360-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ», предусматривающих запрет на участие в закупках для юридических лиц, в составе участников (членов) которых присутствует офшорная компания, а также в случае, если юридические лица имеют выгодоприобретателей из числа офшорных компаний.

Проведя консультации с экспертным сообществом, ТПП РФ отмечает следующее.

1. Действующее законодательство не конкретизирует, каким образом заказчик будет проверять участие офшорных компаний в составе учредителей, участников (членов) и выгодоприобретателей участника закупки, в том числе, если такой участник является акционерным обществом, поскольку сведения об акционерах в ЕГРЮЛ не указываются.

Кроме того, в период проведения закупки могут произойти определенные корпоративные изменения, при которых на момент подачи заявки участник закупки может не иметь в своём составе участников (членов) и выгодоприобретателей из числа офшорных компаний, а на момент подписания контракта уже не отвечать данным требованиям.

Указанные обстоятельства могут повлечь неисполнимость требований законодательства на практике.

2. Акции участников закупок могут быть размещены на фондовой бирже, в том числе зарубежной. В связи с этим акции участников закупок могут регулярно менять своих владельцев независимо от самих хозяйственных обществ. При этом число миноритарных акционеров может превышать 10% от общего числа голосующих акций. В связи с этим офшорные компании при помощи законных рыночных инструментов (торгов на фондовой бирже) могут приобрести 10 и более % от общего числа голосующих акций участника закупки.

Учитывая, что изменение миноритарных акционеров не может контролироваться хозяйственными обществами, указанное обстоятельство может привести, в том числе, к тому, что добросовестные участники закупок не смогут подтвердить отсутствие офшорных компаний среди своих акционеров. Указанное обстоятельство может привести к существенному ограничению конкуренции при осуществлении закупок.

**Палата считает, что механизм интеграции контроля за ККТ в налоговый контроль требует дополнительной доработки**

**30 сентября** в Минфин России направлено заключение на проект федерального закона «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса РФ в целях интеграции контроля за соблюдением правил применения контрольно-кассовой техники при осуществлении расчетов в РФ в налоговый контроль».

ТПП РФ отмечает, что законопроект нуждается в доработке в следующей части.

1. Законопроектом предлагается установить новое мероприятие в рамках контроля за ККТ – комплексная оперативная проверка. Данное мероприятие является новым и ранее не применялось при проведении контроля за ККТ.

По мнению ТПП РФ, характер данного мероприятия свидетельствует о его потенциально высокой административной нагрузке на предпринимателей в процессе проведения, так как данное мероприятие в определенной степени заимствует признаки выездной налоговой проверки.

Учитывая, что налоговые органы не ограничены предельной частотой проведения мероприятий в рамках контроля за ККТ, ТПП РФ предлагает дополнительно обсудить необходимость введения института комплексной оперативной проверки, так как это может серьезно усилить административную нагрузку на бизнес.

2. Исходя из положений законопроекта, контроль за ККТ предлагается осуществлять как в процессе налогового контроля, так и в процессе самостоятельных мероприятий оперативного контроля. При этом проведение контроля за ККТ в рамках налогового контроля ранее было недоступно для налоговых органов.

По мнению Палаты, данный подход может серьезно усилить административное давление на бизнес, так как позволит налоговым органам проводить контроль за ККТ практически без каких-либо ограничений.

В связи с этим предложено уточнить, что контроль за ККТ проводится исключительно как самостоятельное мероприятие (с вынесением соответствующего решения о проведении мероприятия со стороны уполномоченных лиц и т.д.) и не может проводиться в рамках налогового контроля.

**Коротко:**

**7 сентября** в Государственную Думу Правительством Российской Федерации внесен проект федерального закона № 1246341-7 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях».

Законопроектом предлагается дополнить КоАП РФ новой статьей 11.11.1, в которой установить административную ответственность за нарушение правил погрузочно-разгрузочных операций с судна на судно в отношении загрязняющих веществ во внутренних морских водах и территориальном море Российской Федерации, а также в исключительной экономической зоне Российской Федерации.

**23 сентября** в Государственную Думу Правительством Российской Федерации внесен проект федерального закона № 1254865-7 «О внесении изменений в статьи 24 и 249 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации». Законопроектом вводится новое основание прекращения судом уголовного дела - неявка в судебное заседание частного обвинителя без уважительных причин, так как при отказе частного обвинителя от обвинения или при его отсутствии, суд неправомочен инициировать или продолжать производство по уголовному делу, устанавливать событие и состав преступления, поскольку не является органом уголовногопреследования и не выступает на стороне обвинения или защиты.

**29 сентября** в Правительство Российской Федерации направлены замечания на проект постановления Правительства РФ «Об установлении критериев и порядка отнесения собственников или иных законных владельцев тепловых сетей к теплосетевым организациям и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».

Проектом постановления предлагается установить в том числе, что собственники или иные законные владельцы тепловых сетей могут быть отнесены к теплосетевым организациям при условии владения такими тепловыми сетями в системе теплоснабжения, неразрывная протяженность участков которых составляет не менее 10 км (для поселений, городских округов, с суммарной численностью населения 1 млн. человек и более).

ТПП РФ отмечено, что принятие проекта постановления в предлагаемой редакции может привести к следующим негативным последствиям: увеличению стоимости подключения новых потребителей, ограничению прав собственников транзитных сетей, увеличению количества бесхозяйных участков тепловых сетей, ограничению права на предпринимательскую деятельность для собственников транзитных сетей, что нарушит права и интересы добросовестных участников рынка.

**29 сентября** в Минфин России направлены замечания на проект федерального закона «О внесении изменений в статью 14.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в целях интеграции контроля за соблюдением правил применения контрольно-кассовой техники при осуществлении расчетов в Российской Федерации в налоговый контроль».

ТПП РФ отмечено, что интеграция контроля ККТ в налоговый контроль, который законодательством о контроле (надзоре) не регулируется, приведет к тому, что предприниматели, которые совершили административное правонарушение, выявленное по итогам контроля за ККТ, не смогут претендовать на замену штрафа на предупреждение.

В связи с этим предложено дополнить законопроект положением о том, что НКО, субъектам МСП, а также их работникам за впервые совершенное административное правонарушение, которое было выявлено в ходе оперативного контроля, проводимого в рамках налогового контроля, административное наказание в виде штрафа подлежит замене на предупреждение.

Распоряжением Правительства Российской Федерации № 2387-р утвержден План мониторинга правоприменения в Российской Федерации на 2022 год, содержащий 5 позиций: применение цифровых технологий в образовании, государственном управлении; обращение с животными; аренда транспортных средств; финансовая аренда (лизинг) транспортных средств; обязательное страхование гражданской ответственности владельцев транспортных средств.

ТПП РФ подготавливает соответствующий план мониторинга с учетом правительственного плана и предложений заинтересованных комитетов, советов, членских организаций ТПП РФ, территориальных и муниципальных торгово-промышленных палат.

**30 сентября** в Государственную Думу внесён проект федерального закона № 1258295-7 «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов».

В 2022-2024 годах прогнозируется рост доходов федерального бюджета:

- до 25 трлн. 021,9 млрд. рублей в 2022 году;

- 25 трлн. 540,2 млрд. рублей в 2023 году;

- 25 трлн. 831,8 млрд. рублей в 2024 году.

Расходы планируются на уровне 23 трлн. 610,2 млрд. рублей в 2022 году, 25 трлн. 105,5 млрд. рублей в 2023 году и 26 трлн. 147,1 млрд. рублей в 2024 году.

Ожидается профицит федерального бюджета - 1,411 трлн. рублей в 2022 году и 434,7 млрд. рублей в 2023 году. На 2024 год планируется дефицит в 315,3 млрд. рублей.

На основе поступающих от системы ТПП замечаний и предложений к законопроекту готовится заключение Палаты к первому чтению проекта бюджета, намеченному на 28 октября т.г.

*Департамент законотворческой деятельности ТПП РФ*