**Аналитическая записка**

**о состоянии и проблемах законотворчества**

№ 137 июль-август 2016 года

**ТПП РФ влияет на реформу контрольной и надзорной деятельности**

22 июля Президент ТПП РФ С.Н. Катырин выступил на совещании в Открытом правительстве с позицией Палаты по вопросам эффективности показателей результативности стратегического направления «Реформа контрольной и надзорной деятельности». Ранее Палате было предложено оценить предложенные показатели и выбрать наиболее действенные с точки зрения бизнеса.

В связи с этим Палатой проведен экспресс-опрос территориальных торгово-промышленных палат (Воронежской области, Краснодарского края, Татарстана, Алтайской, Новосибирской, Омской, Тульской) и членских организаций.

Президент ТПП РФ С.Н. Катырин, обобщая полученные результаты, отметил, что наиболее важными показателями результативности являются: увеличение доли контрольных мероприятий на основании риск-ориентированного подхода, сокращение количества контрольно-надзорных органов, сокращение плановых и внеплановых проверок и др.

С.Н. Катырин также предложил дополнить соответствующий перечень такими показателями, как публичный рейтинг контрольно-надзорных мероприятий и количество отмененных проверок от их общего числа. Данные предложения были поддержаны в доработанном варианте итогового документа.

 Также Президент ТПП РФ С.Н. Катырин подчеркнул, что соответствующие показатели результативности целесообразно утвердить постановлением Правительства РФ или иным актом, обязательным к исполнению всеми государственными органами.

Параллельно с указанным вопросом Палата проводила серию согласованийпроекта федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля (надзора) в РФ», который с разногласиями 1 августа был внесен в Правительство РФ. В законопроекте учтены важные замечания Палаты. Так, существенно переработан раздел, касающийся форм и методов контроля. Исключены такие формы контроля, как наблюдение, контроль без взаимодействия с проверяемыми лицами. Кроме того, сокращен срок приостановления проверки в отношении субъектов малого предпринимательства с 10 до 5 рабочих дней.

Вместе с тем ряд существенных замечаний в проекте сохраняется, в частности, открытый перечень оснований для проведения внеплановых проверок бизнеса.

Палата согласовала законопроект в представленной редакции при условии, что он будет существенно доработан на площадке Государственной Думы нового созыва.

**В Палате обсудили новый порядок применения кассовой техники**

28 июля 2016 года в ТПП РФ состоялось очередное заседание налоговой рабочей группы по электронному документообороту, в которой приняли участие Директор Департамента законотворческой деятельности Д.Е. Фадеев, и.о. начальника управления оперативного контроля ФНС России А.В. Бударин, Председатель Комитета ТПП РФ по развитию потребительского рынка А.И. Борисов, директор Союза независимых сетей России С.А. Кузнецов, заместитель руководителя Рабочей группы В.Ю. Зудин, а также более ста представителей бизнеса, членских организаций Палаты. В ходе мероприятия велась интернет-трансляция заседания на сайте ТПП РФ, к которой подключались территориальные ТПП (Московская, Приморская и др.).

Участники мероприятия обсудили новый порядок применения кассовых аппаратов, который будет вступать в силу поэтапно до 1 июля 2018 года. Как пояснил А.В.Бударин, этот порядок применения ККТ предусматривает применение новых типов кассовых аппаратов с фискальным накопителем, которые в режиме реального времени направляют информацию о совершенной покупке в налоговые органы. Налогоплательщик - собственник кассового аппарата сможет его зарегистрировать в своем личном кабинете на сайте налоговой службы. Покупатель, в свою очередь, в режиме он-лайн будет иметь возможность проверить выданный ему чек с помощью мобильного приложения на смартфоне. Основная идея, заложенная в новый порядок, - повысить уровень контроля за полнотой отражения выручки в отчетных документах, пресечь правонарушения при применении ККТ, создать эффективные инструменты контроля и др.

Представители бизнеса высказали ряд опасений, связанных с дополнительной административной и финансовой нагрузкой, с непроработанностью процессов взаимодействия. А.В. Бударин пояснил, что процесс взаимодействия был отработан на пилотном проекте, который проходил с августа 2014 года. Новый порядок применения ККТ позволит отказаться от ряда отчетных документов, а финансовая нагрузка, по сравнению с действующим порядком, повысится незначительно - на сумму договора с оператором фискальных данных.

**ТПП РФ согласовала правительственный план систематизации неналоговых платежей**

Разработка и реализация Плана предусмотрена пунктом «е» Перечня поручений Президента РФ В.В. Путина по итогам VII Съезда ТПП РФ.

30 августа 2016 года План согласован ТПП России, а его мероприятия рассчитаны до сентября 2017 года и включают семь этапов. Палате совместно с Минфином и Минэкономразвития РФ поручено в 2017 году провести инвентаризацию существующих платежей с целью выявления издержек бизнеса по их уплате.

ТПП России планирует участвовать в разработке и принятии проекта федерального закона о порядке установления, исчисления и взимания неналоговых платежей, который должен быть внесен в Правительство РФ в декабре 2016 года. В проекте будут закреплены единые принципы администрирования платежей, установлен срок, с наступлением которого ни на кого не может быть возложена обязанность вносить платеж, который не предусмотрен Налоговым кодексом РФ и не включен в реестр обязательных публичных платежей. Ранее Палата направляла в Минфин РФ свои предложения по структуре и основным положениям проекта закона.

В феврале 2017 года Минфину РФ поручено совместно с ТПП РФ представить в Правительство РФ доклад с оценкой экономической эффективности взимания неналоговых платежей, включая оценку расходов на их администрирование, оценку целесообразности их укрупнения, и пр.

**Социальному предпринимательству - зеленый свет!**

Минэкономразвития России в августе текущего года разработало проект федерального закона, которым закрепляется понятие «социальное предпринимательство» и устанавливается целый ряд мер, направленных на его поддержку. Необходимость такой меры предусмотрена разделом 5.7. Приоритетных направлений деятельности ТПП РФ на 2016 – 2020 гг.

Законопроект предусматривает использование таких критериев отнесения субъектов малого и среднего предпринимательства (далее – МСП) к субъектам социального предпринимательства, как специализация предприятия на производстве продукции и предоставлении услуг в интересах граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации, или создание рабочих мест для таких граждан. При этом конкретные условия отнесения субъектов МСП к субъектам в области социального предпринимательства будут утверждены Правительством Российской Федерации.

Кроме того, в проект включена отдельная статья, определяющая единые принципы оказания поддержки субъектов социального предпринимательства. Указанная поддержка будет осуществляться органами государственной власти и органами местного самоуправления в виде создания и развития специализированных организаций инфраструктуры поддержки субъектов социального предпринимательства, предоставления на льготных условиях помещений, создания банков франшиз, реализации образовательных мероприятий, организации доступа субъектов социального предпринимательства к осуществлению функций социального обслуживания граждан.

В целях оказания дополнительной имущественной поддержки рассматриваемой категории предпринимателей законопроектом предусмотрено внесение изменений в Федеральный закон № 135-ФЗ «О защите конкуренции» в части создания возможности для заключения с субъектами социального предпринимательства договоров аренды государственного или муниципального имущества без проведения конкурсов или аукционов. Законопроект прорабатывается в системе ТПП РФ.

**Минтруд России предлагает реформу законодательства об охране труда**

Минтрудом России разработан проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части совершенствования механизмов профилактики производственного травматизма и профессиональной заболеваемости, соблюдения трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права)», предусматривающий новую редакцию раздела Х «Охрана труда» Трудового кодекса РФ.

По мнению ТПП РФ, законопроект увеличивает финансовую и административную нагрузку на работодателей и требования к ним. Проект, в частности, предлагает внедрение всеми работодателями управления профессиональными рисками в систему управления охраной труда без дифференциации требований в зависимости от численности работников, условий труда и уровня производственного травматизма. При этом особенно высокая нагрузка ляжет на малый и частично средний бизнес, так как в результате роста непроизводственных расходов увеличится себестоимость продукции. Организация управления профессиональными рисками может потребовать увеличения штата на 2-3 человека для индивидуальных предпринимателей и организаций численностью до 20-30 человек.

Для крупных работодателей уже организовавших управление профессиональными рисками в рамках собственных систем управления могут потребоваться значительные средства на их приведение в соответствие с новыми требованиям.

Проект также предусматривает требование о закрытии (без переходного периода) производств с условиями труда на рабочих местах, относящимися к 4 классу опасности (шахты, производства с повышенным уровнем шума и пр.) или с недопустимым уровнем профессионального риска. При этом порядок оценки уровня профессионального риска и классификации опасностей предлагается урегулировать подзаконными нормативными актами, содержание которых в материалах к проекту не раскрывается.

Палата считает, что законопроект не может быть поддержан в представленной редакции и требует существенной доработки с учетом:

- установления продолжительного переходного периода для вступления закона в силу, который даст предприятиям время на улучшение условий труда на опасных рабочих местах и организацию управления профессиональными рисками;

- отказа от обязательного вступления в СРО индивидуальных предпринимателей и организаций, оказывающих услуги в области охраны труда. Это может привести к монополизации рынка и повышению стоимости услуг для бизнеса;

- отказа от учета и обязательного расследования микротравм и микроповреждений. Вместо этого Палата предлагает предусмотреть их регистрацию работодателем в произвольной форме по обращениям работников.

Также ТПП РФ считает нецелесообразным устанавливать обязанность для работодателей с численностью работников свыше 15 человек по созданию комиссий по охране труда.

**Управлять корпорацией нужно разумно**

Минэкономразвития России в июле-августе продолжило разработку правовых механизмов управления коммерческими корпорациями, в частности, проекта федерального закона, который вносит изменения в Федеральный закон «Об акционерных обществах» и Федеральный закон «Об обществах с ограниченной ответственностью» в части совершенствования норм о корпоративном управлении. Наиболее спорными в законопроекте являются вопросы, связанные с заключением и содержанием корпоративного договора, поскольку они не соответствуют нормам Гражданского кодекса РФ.

Необходимость регулирования отношений в корпоративном договоре, а не только в уставе хозяйственного общества, обоснована. Договор предоставляет большую степень конфиденциальности, имеет обязательственный характер и упрощенный порядок внесения изменений. При этом корпоративный договор порождает правовые последствия, как для его участников, так и для корпорации в целом. По мнению ТПП РФ, корпоративный договор должен быть актом, направленным на организацию и упорядочение использования акционерами корпоративных прав (прав голоса, имущественных прав и т.п.) в целях сохранения или разумного и цивилизованного перераспределения корпоративного контроля. Представляется, что положения проекта могут привести к прямо противоположному результату.

Одно из замечаний Палаты по проекту относится к возможности включения в корпоративный договор условия о голосовании по указанию других лиц, в том числе не являющихся участниками хозяйственного общества. Голосование «определенным образом» или «продажа голосов» неизбежно приведет к нарушению принципов голосования в интересах общества и самодостаточности его органов управления. Фактически проект предоставляет третьему лицу неограниченное право определять поведение участников общества и влиять на принятие решений.

Вместе с тем на практике участие в корпоративном договоре иных лиц, не являющихся участниками АО или ООО, иногда целесообразно. Это случаи, когда общество привлекает существенные кредитные ресурсы, сравнимые со стоимостью всех его активов. Поэтому у кредитора (как правило, коммерческого банка) есть вполне легитимный обоснованный интерес обеспечить себя правом влиять на принятие участниками ряда ключевых решений, влияющих на судьбу корпорации. Например, права блокировать принятие решения о реорганизации, ликвидации корпорации, совершении одной или нескольких сделок, направленных на отчуждение всех или основной части активов корпорации. В подобных случаях может быть востребован механизм корпоративного договора, дающий право голосования по отдельным вопросам "неучастникам" корпорации или допускающий непропорциональное распределение голосов между существующими участниками.

Именно в таких случаях возможность участвовать в корпоративном договоре третьим лицам может быть предоставлена. Но только при условии, что у таких лиц имеется охраняемый законом интерес, для защиты которого лицо присоединяется к договору.

Указанные предложения ТПП РФ направила в адрес разработчика проекта закона.

**Возвращаемся к вопросу о трансграничном банкротстве**

Несмотря на то, что трансграничные сделки, осложненные иностранным элементом, получают все большее распространение, законодательство о несостоятельности Российской Федерации указанные отношения в полной мере не регулирует. Это влечет правовую неопределенность в ситуациях, когда в отношении должника, ведущего деятельность или имеющего активы в нескольких государствах, в одном из них или сразу в нескольких возбуждается производство по делу о банкротстве. В этой связи Правительство РФ вернулось к идее разработки и последующему принятию международной конвенции о несостоятельности (банкротстве) (далее – Конвенция).

ТПП РФ данную инициативу поддерживает. Во-первых, в условиях расширяющихся интеграции и внешнеэкономических связей между государствами, когда несостоятельный должник и кредиторы имеют разную национальную принадлежность либо имущество несостоятельного должника, на которое обращается взыскание кредиторов, находится в разных странах, различия национальных правовых систем являются серьезным препятствием для урегулирования указанных отношений. В некоторых случаях требования иностранных кредиторов не учитываются, даже несмотря на то, что характер их требований может соответствовать требованиям национальных кредиторов первой очереди.

Во-вторых, отсутствие правовой базы в отдельных случаях порождает возможность для проявления недобросовестности отдельных предпринимателей. Так, схемы построения бизнеса, включающие транснациональные корпорации и офшорные компании, рассчитаны на то, чтобы банкротство одной из структур в одной стране не затронуло бизнес в другой стране.

В-третьих, нуждаются в нормативной регламентации критерии определения подсудности дел о трансграничной несостоятельности, признания и приведения в исполнение определений судов, относящихся к различной государственной юрисдикции, о принятии обеспечительных мер (например, наложение ареста на имущество или активы).

В-четвертых, в настоящее время действует несколько международных правовых актов, которые регулируют отношения банкротства, осложненные иностранным элементом, но исчерпывающим образом общеобязательные механизмы трансграничного банкротства они не выработали.

Для того, чтобы национальные законодательства разных стран не содержали положения, кардинально отличающиеся друг от друга, ТПП РФ предложила включить в Конвенцию критерии определения надлежащей юрисдикции, в том числе, «центра основных интересов должника». При этом рассмотрение дела о банкротстве должно осуществляться по праву страны, в которой находится центр основных интересов должника. Также Палата считает необходимым определить принцип параллельных производств, который заключается в наличии основного и неосновного производств по делу о банкротстве. Основное производство охватит все имущество должника вне зависимости от места его нахождения. Неосновное производство может быть открыто в стране, где находится постоянное представительство или часть имущества должника.

Предложения ТПП РФ по содержанию проекта международной конвенции о несостоятельности направлены в Минэкономразвития России.

**Палата предлагает изменить порядок определения крупного и особо крупного размера недоимки**

Соответствующие предложения направлены в ФНС России. Так, Палатой предложено отказаться от определения размера уклонения в твердых суммах и ввести исключительно процентное соотношение общей суммы неуплаченных налогов к общей сумме налогов, подлежащих уплате. Такой подход позволит уже при решении вопроса о возбуждении уголовного дела объективно учитывать масштаб бизнеса, а также участие конкретного налогоплательщика в наполнении бюджета.

Предлагается установить, что «крупным размером признается сумма недоимок, превышающая 10 процентов общей суммы налогов, уплаченных за три года, предшествующие году, в котором выявлено уклонение, но не менее одного миллиона рублей, а особо крупным – превышающая 50 процентов общей суммы налогов, уплаченных за три года, предшествующих году, в котором выявлено уклонение, но не менее пяти миллионов рублей».

Десятипроцентное пороговое значение крупного размера неуплаченных налогов коррелирует с определением грубого нарушения правил ведения бухгалтерского учета и бухгалтерской отчетности, как искажения сумм начисленных налогов не менее чем на 10% или искажения любой статьи (строки) формы бухгалтерской отчетности не менее чем на 10% (ст. 15.11 КоАП РФ).

Пороговое значение неуплаченных налогов в любом случае не может быть меньше, чем принятые количественные характеристики уровня существенности в законодательстве о бухгалтерском учете и в международной практике аудита (пять – десять процентов). Например, в налоговом законодательстве имеются примеры использования пятипроцентного критерия существенности (п. 4 ст. 170 НК РФ).

Особо крупный размер уклонения предлагается установить с учетом соотношения к крупному размеру как 1:5, существовавшего до внесения изменений в ст. 199 УК РФ в декабре 2003 г. (1000 и 5000 минимальных размеров оплаты труда).

Признание особо крупным размером более половины неуплаченных налогов оправдано и тем, что суммовая разница между десятью или двадцатью процентами может быть не столь существенной.

В качестве базы (знаменателя дроби) можно было бы взять сумму налогов, уплаченных налогоплательщиком в предыдущие три года. Такая информация становится доступной благодаря принятым изменениям в ст. 102 НК РФ, можно также установить обязанность налогового органа выдавать такую справку по запросу следственного органа. В этом случае расчет «налоговой подушки безопасности» для бизнеса становится возможен заранее.

Ответственность за уклонение от уплаты налогов в меньших размерах, т.е. за уклонение от уплаты налогов, если такое деяние не влечет уголовной ответственности, может быть установлена как «административная» в КоАП РФ.

**В Евразийском экономическом союзе будет принят Таможенный кодекс**

Распоряжением Евразийского межправительственного совета от 12 августа 2016 года № 13 проект Договора о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза направлен на внутригосударственное согласование его членами.

В приложениях к проекту Договора приводятся:

Таможенный кодекс Евразийского экономического союза;

Перечень международных договоров, входящих в право Евразийского экономического союза, прекращающих действие в связи с вступлением в силу Договора о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза;

Перечень положений международных договоров, входящих в право Евразийского экономического союза, которые признаются утратившими силу в связи с вступлением в силу Договора о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза.

Проект Договора о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза предполагается к подписанию на заседании Высшего Евразийского экономического совета в декабре 2016 года.

**ТПП России продолжит мониторинг правоприменения в 2017 году**

Распоряжением Правительства РФ от 19 августа 2016 года № 1751-р утвержден План мониторинга правоприменения в Российской Федерации на 2017 год.

В соответствии с Планом в 2017 году будет проводиться мониторинг правоприменения в сферах:

- противодействия коррупции;

- оказания гражданам бесплатной юридической помощи;

- безопасности функционирования организаций оборонно-промышленного, ядерного, химического, топливно-энергетического комплексов страны, объектов жизнеобеспечения населения, транспортной инфраструктуры, других критически важных и потенциально опасных объектов;

- лекарственного обеспечения населения;

- государственной системы лицензирования пользования недрами;

- обращения с отходами производства и потребления;

- изъятия земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения при их неиспользовании по целевому назначению или использовании с нарушением законодательства;

- негосударственных пенсионных фондов и др.

ТПП России с 2011 года активно участвует в процедуре мониторинга правоприменения и после утверждения в октябре – ноябре текущего года собственного плана мониторинга (на основе предложений бизнеса, отраслевых департаментов и ряда позиций правительственного плана) продолжит в 2017 году такую работу.

**Коротко**

**3 июля** Федеральным законом № 264-ФЗ смягчены антимонопольные требования к отдельным категориям хозяйствующих субъектов. В частности, установлено, что не может быть признано доминирующим положение хозяйствующего субъекта, если его выручка от реализации товаров за последний календарный год не превышает 400 миллионов рублей (за исключением отдельных хозяйствующих субъектов, в том числе финансовых организаций, субъектов естественной монополии на товарном рынке, находящихся в состоянии естественной монополии). Также уточнены основания проведения антимонопольным органом внеплановой выездной проверки в отношении субъекта малого предпринимательства, порядок исчисления срока давности привлечения к административной ответственности за действия, приводящие к необоснованному завышению цены продукции по государственному оборонному заказу и др.

**3 июля** Президентом РФподписан Федеральный закон № 265, которым уточнен порядок предоставления в аренду субъектам малого и среднего бизнеса государственного и муниципального имущества. Теперь органы государственной власти и органы местного самоуправления при заключении договора аренды, в том числе на новый срок, могут самостоятельно определять размер ставки арендной платы для указанных субъектов, а не по результатам оценки рыночной стоимости объекта.

**6 июля** Президиум Верховного Суда РФ в Обзоре судебной практики № 2 разъяснил отдельные вопросы разрешения споров, возникающих из договорных, обязательственных отношений и иных отношений. Например, в случае, когда в отношении поставки продукции, являющейся предметом конкурса на право заключения государственного контракта, установлен запрет на допуск товаров, происходящих из иностранных государств, участники конкурса обязаны представлять документы, подтверждающие страну происхождения предлагаемых к поставке товаров.

**17 августа** постановлением Правительства РФ № 806 утверждены Правила отнесения деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и (или) используемых ими производственных объектов к определённой категории риска или определённому классу (категории) опасности. В целях поэтапной отработки механизма перехода на риск-ориентированную модель при отдельных видах государственного контроля определён перечень видов государственного контроля (надзора), при которых такой подход будет применяться с 1 января 2017 года. В этот перечень включены: федеральный государственный надзор в сфере связи; федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор, который проводится Роспотребнадзором и Федеральным медико-биологическим агентством; федеральный государственный пожарный надзор.

**19 августа** постановлением Правительства РФ № 819 установлено, что с 1 января 2018 года годовой объём закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц у субъектов малого и среднего предпринимательства по прямым договорам увеличен с 10 до 15%.

**22 августа** постановлением Правительства РФ № 835 утверждены Правила проведения обязательного общественного обсуждения закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд исключительно в случае закупок с начальной (максимальной) ценой контракта свыше 1 млрд. рублей путём использования конкурентных способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей). Это позволит усилить общественный контроль за эффективностью расходования бюджетных средств при проведении закупок товаров, работ, услуг, будет способствовать снижению коррупционных рисков и других злоупотреблений в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд.

**23 августа** в Государственную Думу внесен правительственный проект федерального закона № 1155546-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», устанавливающий обязанность заказчика оплатить поставленные товары, выполненные работы и услуги по государственным и муниципальным контрактам в срок, не превышающий 30 дней с даты подписания заказчиком документа о приемке, вне зависимости от организационной структуры и масштаба организации - исполнителя. Законопроект прорабатывается в системе ТПП РФ

Департамент законотворческой деятельности ТПП России

(тел. 8 495 620-03-92; proekt@tpprf.ru)